

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'ATTITUDE DES NEUTRES

Vis-à-vis des Escadres Belligérantes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

le Lundi 16 Juillet 1906, à 1 heure 1/2

PAR

Gabriel PASSENAUD

AVOCAT

Président : M. DESLANDRES, professeur.
Suffragants : { MM. VIGNES, professeur-adjoint.
RAYNAUD, chargé de cours.

LYON

IMPRIMERIE WALTENER & C^{ie}

3, Rue Stella, 3

—
1906

DE

L'ATTITUDE DES NEUTRES

Vis-à-vis des Escadres Belligérantes

DE

L'ATTITUDE DES NEUTRES

Vis-à-vis des Escadres Belligérantes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

le Lundi 16 Juillet 1906, à 1 heure 1/2

PAR

Gabriel PASSENAUD

AVOCAT



Président : M. DESLANDRES, professeur.
Suffragants { MM. VIGNES, professeur-adjoint.
RAYNAUD, chargé de cours.

LYON

IMPRIMERIE WALTENER & C^{ie}

3, Rue Stella, 3

—
1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

La Neutralité est la situation juridique dans laquelle un Etat pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre des Etats belligérants, et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité.

Rester neutre pendant une guerre, est un droit incontestable et inaliénable, appartenant à tout Etat libre et indépendant, qui n'intervient pas volontairement dans une guerre et qui n'y prend aucune part. Tout Etat, qui veut forcer un autre Etat à renoncer à la Neutralité, porte atteinte à sa souveraineté et viole son indépendance. Mais, à ce droit des Neutres correspond le droit des belligérants, d'exiger d'eux qu'ils ne prennent aucune part aux hostilités et qu'ils ne favorisent aucune des parties en guerre.

Ainsi, la Neutralité, pour le Neutre comme pour le belligérant, implique des droits et des devoirs. Pour le Neutre, il a droit d'être laissé en paix tant qu'il observe lui-même les devoirs de la Neutralité, par conséquent de ne point être molesté par les belligérants, ni troublé au delà de ce qu'exigent absolument le droit reconnu et le but légitime de la guerre. Il a,

par contre, le devoir de ne point s'immiscer dans les hostilités, de ne point agir envers les parties belligérantes ou l'une d'elles (devoir d'abstention), de ne point favoriser l'un des belligérants au détriment de l'autre (devoir d'impartialité).

Quant au belligérant, il a le droit d'être admis par les Neutres aux avantages que la guerre comporte pour ceux qui y prennent part, et notamment le droit d'obtenir que les Neutres s'abstiennent de tout acte d'hostilité et observent une parfaite impartialité vis-à-vis des nations en lutte. Mais, il a le devoir de respecter l'indépendance, la tranquillité et les autres droits des Neutres, leur commerce et leur trafic.

Les grands principes du droit de la Neutralité, l'exacte classification des droits et des devoirs des Neutres, sont de nos jours, loin d'être définitivement établis. De toutes les parties, en effet, du Droit international, aucune n'a été laissée dans un état plus anarchique, que la question de la Neutralité. Aussi loin que nous pouvons jeter un regard en arrière, nous trouvons que les pactes des gouvernements concernant la condition des Neutres ont été dictés, non par un sentiment de justice et d'intérêt bien entendu, en ayant conscience de la solidarité des peuples, mais par un intérêt égoïste et par une politique de circonstances. Mémelongs temps après que l'on avait reconnu le caractère juridique de la condition de neutre, celle-ci fut maintenue principalement par la jalousie mutuelle des belligérants et par leurs efforts pour s'interdire les uns aux autres tout avantage qu'ils auraient tiré de la liberté d'action des

Neutres, bien plus que par le respect qu'ils devraient avoir pour cette liberté considérée en elle-même.

Aussi l'histoire de la Neutralité offre-t-elle le spectacle d'un « bellum omnium », provoqué par une série de tentatives de la part des belligérants, pour mettre obstacle à l'exercice des droits des Neutres, chaque belligérant songeant exclusivement au but qu'il poursuivait pour obtenir la suprématie momentanée. Notamment, la conduite des puissances maritimes nous montre comme elles se sont toutes, à tour de rôle, rendues coupables, des mêmes excès qu'elles attaquaient et blâmaient chez leurs adversaires, selon l'intérêt du jour, et qu'en cela elles n'ont pris le parti des Neutres que lorsqu'elles ont cru pouvoir défendre ainsi leur propre politique accidentelle. En vain les Neutres alléguaient-ils que leurs côtes devaient être respectées, que les combats et les actes hostiles étaient interdits dans les eaux territoriales soumises à leur empire : la pratique ne tenait nul compte de ces prétentions timidement affirmées.

Nombreuses furent, en effet, aux siècles passés, et jusqu'au XVIII^e siècle, les batailles qui se livrèrent dans les eaux neutres. C'est ainsi qu'en 1759, une flotte anglaise composée de seize vaisseaux, sous les ordres de l'amiral Boscawen, attaqua, sur les côtes du Portugal, quatre navires français qui, fuyant devant des forces aussi supérieures, étaient venus chercher asile dans les eaux portugaises (1).

(1) HAUTEFEUILLE : *Des droits et des devoirs des nations neutres au temps de guerre maritime*. T. I, p. 289.

A la fin du XVIII^e siècle, au cours de la lutte perpétuelle entre la France et l'Angleterre, la frégate française, l'*Embuscade* captura le navire anglais le *Georges* dans la baie de Delaware, en violation flagrante du territoire juridictionnel des Etats-Unis (1). Néanmoins, à cette époque, sous l'influence des disciples de Grotius. (Bynkershoek, Puffendorf, Wolff, Vattel), ces violations par trop flagrantes du droit de la Neutralité tendirent à disparaître. Les peuples virent alors que le gouvernement qui suivait une politique de droit et de justice n'y perdait rien à la longue. Et, en 1780, se fonda entre la Russie, la Suède et le Danemark, la fameuse alliance dite de la « Neutralité armée » dont le but fut non seulement de fixer les principes justes et raisonnables de la Neutralité, mais aussi de défendre, les armes à la main, toute attaque contre les droits des puissances signataires. Dans la suite, la déclaration nouvelle fut transmise à la Hollande, à la Prusse, à l'Autriche, au Portugal, aux Deux-Siciles, à l'Espagne, à la France, aux Etats-Unis. Seule l'Angleterre refusa son adhésion craignant de voir diminuer ainsi sa puissance maritime.

Mais, avec les guerres incessantes de la Révolution française, l'anarchie d'autrefois vint à reparaître. Les principes péniblement admis furent reniés et foulés aux pieds par les puissances, tantôt poussées par la France, tantôt par l'Angleterre. Toutefois, en 1800, une nouvelle alliance put se former, la « Seconde

(1) CALVO : *Le droit international théorique et pratique*. 4^e édit. T. IV, § 2510, p. 423.

Neutralité armée », entre la Russie, la Suède, le Danemark, la Prusse, qui ne tarda pas à y adhérer. La nouvelle Ligue recourut aux règles établies en 1780, rêvant d'aller plus loin encore et de les étendre dans un sens libéral. Malheureusement, les événements eurent vite fait de rompre ce nouveau lien entre les puissances. Les quelques principes du droit de la Neutralité si lentement élaborés jusque-là allaient pour jamais sombrer, si la jeune République américaine n'était alors venue se faire le champion de la cause de la Neutralité.

Dans ces conditions, rien d'étonnant si la science du Droit des gens, si souvent dépendante de la générosité et de l'encouragement des gouvernements, n'a pu se dégager entièrement de cette politique de courte vue et uniquement inspirée des circonstances, qui considère comme opposés les buts que poursuivent les divers Etats, et surtout ceux des belligérants et des Neutres. Chacun a préféré laisser dans le vague les règles de la matière, espérant profiter à l'occasion de leur indécision par une interprétation conforme à son propre intérêt imaginaire, plutôt que de les établir d'une manière claire et précise, sur la base d'un seul et même droit pour tous.

Dans ces conditions, l'on comprend fort bien que les droits et les devoirs des Neutres soient loin d'être parfaitement reconnus et définis. Sans doute, le droit de la Neutralité a progressé aux siècles derniers, et notamment au XIX^e siècle ; sans doute, les auteurs et les Législations ont pu élaborer à grande peine une réglementation de ce droit qui réponde mieux aux

exigences de la vie internationale moderne. Et cependant, si l'on ne veut pas se bercer d'illusions, l'on doit reconnaître que le résultat est loin d'être parfait, et que les fruits des travaux de réforme sont assez insignifiants, en comparaison de ce qui reste encore à faire, de ce qui a été omis ou laissé dans le vague.

De nos jours, ce qui est acquis se réduit à bien peu de choses : la défense des blocus fictifs, la reconnaissance de l'inviolabilité de la propriété neutre partout où elle se trouve, et de la souveraineté du pavillon neutre, exception faite toutefois, dans les deux cas, pour la contrebande de guerre. Voilà à peu près les seuls points définitivement réglés !

A côté de celà, que de réformes à faire ? Que de points importants à solutionner ?

Quand reconnaîtra-t-on sans condition le principe que toute propriété privée qui ne sert pas à un but directement militaire est inviolable sur mer non moins que sur terre, qu'elle appartienne à un sujet ennemi ou à un sujet ami ? Quand donnera-t-on de la contrebande de guerre une définition exacte, adoptée par tous les Etats ; une indication précise des articles qu'elle comprend ? Quand supprimera-t-on les blocus de commerce ? Quand ne pratiquera-t-on plus le droit de visite, qui est inconciliable avec l'indépendance des Etats neutres et qui constitue une offense à leur pavillon ? Quand élaborera-t-on une législation et une procédure internationale pour les prises maritimes ?

Que dire aussi de l'absence de règles universellement reconnues, concernant les devoirs d'impartialité et d'abstention des Neutres ? Certes, le traité de Was-

hington du 8 mai 1871 a essayé d'établir quelques règles générales pour quelques-uns des devoirs des Etats neutres, devoirs dont la réglementation complète, sur des bases reconnues par tous les Etats, est si indispensable pour éviter les causes de guerre provenant soit de la diversité des opinions, soit de l'abus du manque de lois. Mais les Règles de Washington, comme aussi les règles concernant les devoirs des Neutres qui sont contenues dans les actes de Neutralité de divers Etats, n'ont jamais été universellement adoptées (1). Elles ne déterminent pas, d'ailleurs, tous les devoirs des Neutres, mais seulement une partie, à savoir ceux d'empêcher et de ne point effectuer des armements et équipements sur territoire neutre de navires destinés à servir aux opérations de guerre, et de ne point permettre l'usage des ports neutres pour servir de « base d'opérations » ou pour renforcer des troupes. Outre ces devoirs d'impartialité et d'abstention, déjà fort importants, mais qui n'ont point été l'objet d'une réglementation universelle, il reste un grand nombre d'autres devoirs de Neutralité, qui

(1) D'après les « Règles de Washington », l'Etat neutre est tenu :

1° D'user de due diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de tout navire, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi, d'user de la même diligence pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, ce navire ayant été, dans la dite juridiction, adapté en tout ou partie à des usages de guerre ;

2° De ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses

manquent de lois fixes ou qui sont encore à l'état de questions ouvertes ou controversées, mais dont il importe au suprême degré de déterminer la nature, en posant des règles précises, afin d'assurer le maintien de l'ordre pendant des guerres déjà commencées et d'écarter toute cause inutile de guerres nouvelles. Pour ces devoirs, la pratique internationale jusqu'ici en vigueur ne fait en général que poser comme incontestables les principes larges de l'impartialité et de l'abstention, comme par exemple de ne point participer aux hostilités, ni de s'y immiscer, de ne favoriser aucun des belligérants, de ne point refuser à l'un ce qui est accordé à l'autre, de ne point tolérer des opérations de guerre sur le territoire neutre, de ne pas violer un blocus, etc... Mais la réglementation et l'application en détail de ces principes larges, dans les situations diverses et dans les cas spéciaux qui peuvent se présenter, sont l'objet de vives controverses parmi les auteurs. et ont donné lieu à des systèmes divergents de la part des gouvernements, au grand préjudice de l'unité et de la paix. L'on est, il est vrai, à peu près d'accord pour dire que les principes d'impartialité et d'abstention doivent empêcher l'Etat neutre de fournir à un belligérant des troupes auxiliaires, des navires de guerre, des muni-

ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'ennemi, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler des approvisionnements militaires ou des armements, ou pour recruter des hommes.

3° D'exercer toute diligence nécessaire dans ses propres ports et eaux, et à l'égard des personnes dans sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et devoirs susmentionnés.

tions ou des subsides pour continuer la guerre, ainsi que de lui ouvrir ses ports, ses forteresses ou son territoire pour servir de bases aux opérations militaires. Mais que doit-on entendre par « troupes auxiliaires » ? Que considérera-t-on comme munitions de guerre ? Jusqu'à quel point le droit d'asile, appartenant aux Neutres en faveur des belligérants, doit-il être poussé pour pouvoir être considéré comme la concession d'une « base d'opérations » ? Y a-t-il des cas où un Neutre doit refuser aux troupes et aux flottes belligérantes en détresse l'accès de son territoire ou le refuge dans ses ports ? Est-il tenu de les fermer aux prises et d'y interdire la vente de celles-ci ?

Bien des auteurs laissent ces questions indécises, ou en abandonnent la solution à l'option des parties, ou bien, la font dépendre de certaines conditions, variables suivant les différents publicistes, par exemple du lieu de destination, d'un besoin plus ou moins urgent, et, quant à l'asile, du nombre plus ou moins grand de ceux qui le demandent, du séjour du navire, jusqu'à la fin de la guerre ou de sa sortie sur parole d'honneur, etc... ; ou bien ils ont des opinions diverses, les uns considérant le droit d'asile comme absolu, d'autres le réduisant à un minimum, d'autres encore l'envisageant comme un devoir.

La pratique des Etats, elle aussi, est fort chancelante sur tous ces points. Ce qui donne lieu à des controverses fréquentes. Les hésitations se produisent notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la conduite de nature à être considérée comme une faveur indirecte accordée à l'une des parties belligérantes. L'on

est loin d'être fixé sur le point de savoir ce qui doit être regardé comme une rupture de la Neutralité, sur ce que les Neutres peuvent légalement faire ou omettre tout en conservant les privilèges de la Neutralité. Et comment réprimer et punir les infractions à la Neutralité, quand il n'existe point de tribunaux internationaux réguliers ? La moindre négligence ne peut évidemment donner lieu à une déclaration de guerre ; les représailles sont une justice fort inégale et disproportionnée à l'offense commise. Si bien qu'à l'heure actuelle, les lacunes du droit de la Neutralité sont si grandes, pour ce qui regarde les devoirs des Etats neutres, que l'on peut dire que presque toute cette partie de la matière manque à la fois de lois et de juges.

Et, en l'absence de ces règles universellement reconnues, dans l'incertitude qui règne chez les gouvernements eux-mêmes, relativement à certains actes qu'ils peuvent accomplir, au risque de violer leur Neutralité, quelle ligne de conduite pourront bien suivre ces gouvernements vis-à-vis de leurs ressortissants, qui sont appelés à accomplir, comme eux et même plus qu'eux, par suite d'un plus grand appât du gain, des actes, que d'aucuns jugeront permis, parce que conformes au droit de la Neutralité, que d'autres estimeront défendus, parce que contraires à ce même droit ? Surviennne la guerre, ces gouvernements risquent fort de se trouver dans le plus cruel embarras, en présence des réclamations de l'un des belligérants relativement à certains actes de leurs nationaux, qu'ils n'auront pu empêcher, parce qu'ils n'auront pu les prévoir, ou bien qu'ils auront

négligé de réprimer, parce qu'ils les auront cru permis.

La guerre étant une relation d'Etat à Etat, et non d'individu à individu, il s'en suit que les Etats seuls peuvent être sujets du droit de la guerre et du droit de la Neutralité, qui sont des droits véritablement internationaux.

C'est seulement de notre temps que ces principes ont fini par être reconnus. Mais cette reconnaissance est encore bien loin d'être pleine et entière. Ce ne sont pas seulement les auteurs anciens qui nient la différence entre ce qu'il y a de public et ce qu'il y a de privé dans l'ordre international, spécialement dans ce qui a trait à la guerre et à la Neutralité, en décidant que ce sont les individus qui se font la guerre et qui sont les véritables personnes neutres (1). Ce point de vue est soutenu par quelques auteurs modernes, même par des contemporains (2). Toutefois, à notre époque, ce principe que l'Etat ne peut avoir d'autres ennemis que des Etats, est admis par la majorité des auteurs, qui estiment que la Neutralité est un rapport de droit public, où la personnalité individuelle se

(1) V. VATTEL : *Droit des gens*, § 70-72.

KLÜBER : *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 300.

KENT : *Commentary on international law*, pp. 144-194.

WHEATON : *Eléments du droit international*, § 8.

(2) PHILLIMORE : *Commentories upon international law*, p. 79.

TWISS : *The law of nations considered as independent political communities*, p. 80.

HALLECK : *Elements of international law and laws of war*, T. I, p. 480.

HALL : *A treatise on international law*, pp. 66-69.

trouve absorbée et disparaît dans celle de l'Etat (1). Mais la Neutralité d'un Etat, par rapport d'Etat à Etat, n'en a pas moins pour conséquence la Neutralité de ses ressortissants, bien entendu en leur qualité de citoyens et non comme simples particuliers. Si bien que les droits et les devoirs de la Neutralité s'appliquent aussi aux sujets de l'Etat.

Sans doute, il semble admis, aujourd'hui, que l'Etat neutre a le devoir d'empêcher et de réprimer les actes de ses citoyens contraires à la Neutralité. Vis-à-vis des belligérants et du Droit international, c'est lui qui répond en dernière ligne de l'accomplissement par ses ressortissants des devoirs de la Neutralité. Car, cette responsabilité de l'Etat est un corollaire de sa souveraineté et de son pouvoir sur ses sujets dans tout ce qui touche à l'intégrité du pays et à la nécessité de maintenir les bons rapports avec l'étranger. C'est pourquoi le belligérant présuppose en général que l'Etat neutre possède la volonté et le pouvoir d'exiger de ses propres sujets l'observation des devoirs de la Neutralité. Tout gouvernement étant censé posséder, d'une part, le droit de fixer législativement sur son territoire ce que ses ressortissants doivent considérer comme devoirs de la Neutralité; d'autre part, la force de se faire obéir par les moyens

(1) SAALFELD : *Handbuch des positiven Völkerrechtes*, § 86.

BLUNTSCHLI : *Le droit international codifié*, p. 39.

BULMERINCQ : *Völkerrecht*, p. 358.

Même opinion aussi dans Neumann, Lorimer, Pradier-Fodéré, Fiore.

d'exécution dont il dispose, l'étranger peut attendre de lui qu'il impose, au besoin, à la nation, par la voie de la législation intérieure, les obligations requises par le Droit international en temps de guerre, ainsi que les garanties nécessaires à leur observation, et qu'il emploie à cet effet les moyens qui sont à sa disposition.

C'est là un principe indiscutable du Droit international moderne, mais dont l'exécution est loin d'être pleinement réalisée dans la pratique. Longtemps, en effet, et jusqu'au siècle dernier, les gouvernements ont cru satisfaire pleinement aux obligations que leur imposait la Neutralité, en s'abstenant eux-mêmes de prendre part aux hostilités, en rompant avec leurs errements du passé. Aussi ne se souciaient-ils que fort peu des agissements des simples particuliers, qui, assurés de l'impunité, s'ingéniaient à procurer aux belligérants une aide qui serait grassement payée. Le moyen le plus sûr de les aider était, certes, de leur fournir des soldats et des armes dans la guerre terrestre, des marins et des navires dans la guerre maritime. De là, les perpétuels enrôlements pratiqués sur le territoire de l'Etat neutre et parmi ses ressortissants ; de là, aussi, les perpétuelles réclamations du belligérant qui ne parvenait pas à enrôler un aussi grand nombre de soldats étrangers que son adversaire.

A la jeune république américaine revient l'honneur d'avoir pris l'initiative de mettre un frein à cette sorte d'abus de la guerre. Le *Foreign enlistment Act* (Loi sur les enrôlements étrangers) du 5 juin 1794,

complété par le *Neutrality Act*, du 3 avril 1818, vint interdire aux citoyens des Etats-Unis de s'enrôler et d'équiper des navires pour le compte des belligérants.

L'Angleterre ne tarda pas à entrer dans cette voie. Le *Foreign enlistment Act* du 3 juillet 1819 prohiba « les engagements et enrôlements des sujets de Sa Majesté au service belligérant étranger sans la permission de Sa Majesté, ainsi que les ventes de vaisseaux ». Cinquante ans plus tard, le *Foreign enlistment Act* du 9 août 1870, promulgué à la suite des *Alabama claims* compléta la législation sur la matière.

Cet exemple fut imité dans la suite des autres nations, qui, sans avoir édicté des lois spéciales, sont néanmoins unanimes à interdire aujourd'hui à leurs ressortissants les enrôlements et les ventes de navires pour le compte des belligérants.

Avec les *Foreign enlistment Acts* anglo-américains, un grand pas était fait dans la voie du progrès. Désormais, les belligérants auraient à se passer de cette aide par excellence, que leur apportaient jusque là les enrôlements de soldats et de marins, les fournitures de vaisseaux équipés pour la guerre. Désormais, le respect du devoir d'abstention neutre pouvait paraître assuré dans une large mesure. Mais, il est bien d'autres moyens d'aider les belligérants, bien d'autres manières, que les législations n'ont pas pu, ou plutôt n'ont pas voulu prévoir. Aussi les sujets neutres, attirés par le lucre, n'en continuent-ils pas moins, devant le silence des codes, devant les opinions divergentes de la doctrine, à apporter aux belligérants de précieux

secours. Ils ne vont plus, comme autrefois, recruter sur le territoire neutre des soldats et des marins, ils ne leur vendent plus des navires qu'ils auront construits et armés pour la guerre. Leurs lois nationales le leur défendent. Ils leurs fournissent aujourd'hui des armes, des munitions, et nombre d'objets utiles à la lutte. Et il en sera ainsi tant que la contrebande de guerre continuera à n'être qu'une simple aventure commerciale, tant qu'elle n'aura pas été réglée internationalement, tant qu'elle n'aura pas été qualifiée délit du droit des gens. La doctrine a proposé la réforme (1). La pratique n'a pas cru devoir y faire droit.

Si bien qu'à l'heure actuelle, par suite du mauvais vouloir des Etats, par suite aussi de leur politique égoïste et à courte vue, se trouve imparfaitement résolue cette grave question de savoir : dans quelle mesure l'Etat neutre est-il tenu d'empêcher et de réprimer les actes de ses nationaux contraires à la Neutralité ? Et, par malheur, il est encore quantité de points de ce même droit de la Neutralité, qui ont été laissés dans pareille obscurité. Il ne se trouve guère, en effet, de droits moins établis, de devoirs moins précis, que ceux des Neutres. Dans nulle autre partie du Droit Interna-

(1) M. Kleen, membre de l'Institut de Droit International, en 1893, dans son ouvrage « De la contrebande de guerre et des transports interdits », proposait de restreindre la notion de contrebande aux seuls objets faits expressément pour la guerre, puis, pour prix de cet avantage, d'imposer aux sujets des Etats neutres l'obligation de s'abstenir du commerce de contrebande, et aux Etats neutres le devoir de réprimer sur terre et sur mer les transactions illicites de leurs sujets.

tional, les opinions ne sont plus diverses, les règles plus obscurs, le défaut d'entente plus frappant, que lorsqu'il s'agit de la Neutralité.

C'est là une constatation pénible, qui peut faire croire, en présence des nombreux travaux des publicistes modernes, à l'inutilité de l'effort, et qui n'est pas sans décourager, au lendemain d'un siècle si fertile pourtant en progrès de toutes sortes. Que de fois n'aurons-nous pas l'occasion de la faire, au cours de l'étude que nous allons entreprendre de l'état actuel du droit positif, et de sa valeur rationnelle, pour l'une des questions les plus intéressantes et les plus actuelles qui soient du droit de la Neutralité: « De l'attitude des Neutres vis-à-vis des escadres belligérantes » ?

CHAPITRE PREMIER

Les conditions modernes de la guerre maritime et les « Politiques mondiales » des Etats

Souvent, au cours d'une guerre maritime, par suite des conditions toutes spéciales de la vie sur mer et des exigences de la navigation, les navires de guerre belligérants se voient dans la nécessité de relâcher en port neutre. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, les ports neutres furent ouverts sans restriction aux belligérants, qui ne craignaient pas d'y enrôler des marins et d'y acheter des armes ou des munitions pour la guerre. Les abus qui furent commis, notamment par les Corsaires au XVIII^e siècle, suscitèrent, à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, les *Foreign enlistment Acts* anglo-américains, qui s'efforçaient de remédier à pareil état de choses, en prohibant dans les ports neutres les agissements des belligérants contraires à la Neutralité.

Néanmoins, au cours du siècle dernier et jusqu'au Traité de Washington (8 août 1871), les dispositions des *Foreign enlistment Acts* anglo-américains furent maintes fois violées. C'est ainsi, que pendant la guerre de Sécession, furent construits et armés dans les ports anglais, pour le compte des Etats du Sud, de nom-

breux navires, tels que l'*Alexandra*, la *Florida*, la *Georgia*, le *Shenandoah*. De même, pour l'*Alabama*. Ce navire sudiste fut construit en Angleterre, armé et équipé dans la haute mer, en vue des Açores, grâce à deux vaisseaux, venant l'un de Londres, l'autre de Liverpool, qui lui amenaient un commandant et des officiers, avec un armement complet, des uniformes pour l'équipage, de la houille et des vivres. Au cours des hostilités, l'*Alabama* revint et aborda ensuite successivement dans plusieurs ports britanniques, sans y avoir été détenu, ni désarmé, mais, bien plus, y trouvant aide et protection (1).

Durant cette même guerre, la France eut à se défendre, elle aussi, contre les entreprises contraires à la Neutralité tentées par les belligérants dans ses ports. Le *Rappahannock*, navire réformé, acheté en Angleterre, craignant d'être saisi en Angleterre, vint effectuer ses réparations à Calais, prendre de grandes quantités de charbon et augmenter son équipage. Le Gouvernement français s'en étant aperçu, le fit affourcher et le retint à Calais jusqu'à la fin de la guerre de Sécession (2).

En présence de ces violations fréquentes de la Neutralité commises par les navires belligérants en port neutre, les Etats modernes ont élaboré, pour la plupart, des réglementations minutieuses et sévères, relativement à l'admission de ces navires dans leurs ports. Et

(1) V. CALVO : *Le Droit international théorique et pratique*, t. IV, §§ 2559-2563, pp. 457-459.

(2) V. CLUNET : *Journal du Droit international privé*, 1877, t. IV, p. 296.

pourtant, l'obligation pour les belligérants de relâcher en port neutre, n'apparaît-elle pas aujourd'hui plus impérieuse que jamais, à une époque où la guerre maritime se déroule le plus souvent sur un théâtre lointain, à proximité des colonies fondées au loin par les nations modernes, au XIX^e siècle, dans une commune pratique des « Politiques mondiales » ?

Sans doute, de tout temps, les peuples ont fondé des colonies. De tout temps, ce besoin d'expansion, soumis à des lois naturelles et commandé par les grands intérêts économiques, a préoccupé les nations et les a poussées à acquérir de nouvelles possessions dans toutes les parties du monde. Mais jamais, la colonisation n'avait encore atteint cette intensité qu'on lui a reconnue au siècle dernier.

Jamais, les Etats n'avaient pareillement rivalisé dans cette course aux territoires lointains ; jamais, ils n'avaient orienté aussi nettement dans ce sens leur politique extérieure ; car, jamais, ils n'avaient encore ressenti un aussi pressant besoin de fonder des colonies, où immigrerait le trop-plein de leur population, où s'emploierait utilement la pléthore de leurs capitaux.

Dans toutes les parties du monde, les territoires libres connus ont été occupés. D'audacieux explorateurs se sont lancés à la conquête de nouveaux pays à découvrir. Le succès a couronné tant d'efforts ; et, à l'heure actuelle, il n'est guère de régions qui n'aient été visitées et soumises à la domination ou à l'influence européenne.

Mais, c'est surtout sur l'Afrique et sur l'Asie que l'Europe a jeté ses vues de préférence ; c'est là

qu'elle a fondé, au cours du XIX^e siècle, ses plus importantes colonies. L'immense continent africain a offert à l'expansion européenne de vastes étendues fertiles le long de ses côtes. Les terres de l'intérieur ont été explorées. L'Angleterre, la France, l'Allemagne, plus particulièrement, se sont partagé les territoires traversés par leurs voyageurs ; elles ont établi respectivement de larges zones d'influence sur les contrées qu'elles n'ont pu soumettre encore à leur domination effective.

L'Asie, de son côté, devait exciter aussi les convoitises de l'Europe. Malgré l'immense distance qui les sépare du monde asiatique, bien avant même l'ouverture du canal de Suez qui diminue singulièrement la traversée, les Etats européens ont fondé des colonies dans les régions lointaines de l'Orient et de l'Extrême-Orient. Mais jamais, le triomphe des puissances occidentales ne s'était affirmé aussi complètement que dans ces derniers temps. De décade en décade, d'année en année, leurs domaines coloniaux s'étendaient sur le sol de l'Asie. Au nord du continent, la Russie progressait incessamment vers le Pacifique. En 1895, à la suite de la guerre Sino-Japonaise, elle remaniait à son profit la carte politique du Céleste-Empire. Bientôt, les puissances européennes s'emparaient des ports chinois qui leur convenaient comme stations navales ; et, par d'hypocrites conventions diplomatiques, elles préparaient le partage de la Chine, en s'attribuant des sphères d'influence et des concessions de chemins de fer. Malgré le gouvernement chinois, malgré le peuple chinois, l'Europe s'arrogeait le contrôle politique et

économique de la Terre jaune. Si des querelles surgissaient à propos de la Chine entre puissances occidentales, ces rivalités mêmes attestaient que la Chine leur semblait un domaine conquis, une sorte de patrimoine collectif dont il y aurait à régler l'attribution définitive entre copropriétaires.

Si bien qu'aujourd'hui, et avant que les événements récents de l'incident marocain aient ramené l'attention des gouvernements sur le bassin de la Méditerranée, paraît se trouver justifiée la boutade fameuse du diplomate, à qui l'on demandait où en était la question d'Orient : « Mais, la question d'Orient, elle n'existe plus. » A vrai dire la question d'Orient a fait place à la question d'Extrême-Orient. Tous les Etats européens possèdent dans cette partie de l'Asie de grands intérêts. Présentement, le Japon, vainqueur de la Russie, est appelé à y prendre une influence sans cesse croissante et à y contrecarrer les desseins de l'Europe. Les Etats-Unis, de leur côté, devenus maîtres des Philippines, sont, plus que jamais, attentifs aux agissements des puissances dans ces régions lointaines. Peut-être est-ce là qu'ils joueront à l'avenir leur plus grand rôle dans le drame de la « politique mondiale », et que la communauté d'intérêts qui les unit à l'Angleterre s'épanouira en une coopération pratique et féconde !

Mais ces colonies péniblement fondées au loin par les Etats modernes, avec leurs « politiques mondiales », il importe avant tout de les conserver. Il importe de les défendre et de les protéger contre la convoitise des autres nations, La guerre vient-elle à éclater ; ces possessions lointaines sont appelées tout

naturellement à devenir le théâtre des hostilités. L'ennemi les attaquera de préférence à la métropole, parce qu'il les croira plus vulnérables, moins capables de résister à un coup de force. Et ce ne sera pas une facile entreprise pour un belligérant, que de faire parvenir rapidement sur ces points menacés les puissants cuirassés qu'il aura destinés à leur défense. Pour accomplir ce long voyage, ses navires auront besoin de remplir leurs cales d'énormes quantités de provisions pour la subsistance de leurs nombreux équipages. Il leur faudra entasser dans leurs soutes des milliers de tonnes de charbon pour alimenter leurs machines et leur donner la vitesse. Ils devront emporter aussi des armes, des munitions, des pièces de rechange, des matériels de tout genre. Sans doute, ils pourront se faire aider dans cette tâche par des transports qui suivront la flotte : les uns, chargés des objets nécessaires aux ravitaillements en cours de route ; les autres, aménagés en usines flottantes, pour permettre d'effectuer les grosses réparations, à la coque et aux machines, et remplacer dans la mesure du possible, les arsenaux et les bassins de radoub que les Etats neutres ne peuvent prêter que dans de strictes limites. Mais ces transports gêneront considérablement la marche de l'escadre, la retarderont à travers les mers, l'empêcheront peut-être d'arriver en temps utile au terme du voyage. Et puis si, durant la traversée, malgré toutes les précautions prises au départ, les vivres et le charbon viennent à s'épuiser, si des avaries trop fortes pour être facilement réparées viennent à se produire, que faire alors ? Ira-t-on

se ravitailler et effectuer les réparations dans le port national le plus proche? Certes, la chose est aisée, si l'on est encore au début de la croisière, ou si l'on se trouve à proximité d'une colonie, même d'une station de sa nation, qui vous ouvre largement ses ports. Mais, si l'on est loin de la mère-patrie, loin d'une possession nationale, force sera de s'adresser à des Neutres, dont la bienveillance peut vous faire défaut au moment où elle vous serait le plus nécessaire. Et c'est alors que l'on regrettera amèrement de ne pas rencontrer sur sa route un point d'appui, un lieu d'asile, où l'on puisse reprendre haleine et se ravitailler à loisir, avant de continuer cette longue course à travers les mers.

Plus que jamais aujourd'hui l'empire du monde est promis au maître de la mer. Une puissante armée est, pour les Etats qui ont des frontières de terre, une garantie indispensable d'indépendance; elle peut leur procurer la conquête d'une province et même l'hégémonie continentale; mais l'Europe n'est plus qu'un coin du monde, une péninsule de l'Asie. La domination de la mer est seule capable d'assurer une véritable puissance. « L'Empire, c'est le commerce », s'écrie M. Chamberlain, et l'Empereur Guillaume II: « Notre avenir est sur l'eau ». Les deux formules sont équivalentes. Elles signifient que c'est seulement sur le commerce international, le grand commerce qui se fait à travers les mers et qui a besoin, pour vivre et se développer, de s'appuyer sur une importante force navale, que, de nos jours, peut être fondée une puissance « mondiale ». La liberté des mers, l'ouverture

des détroits et des canaux maritimes, la possession des points de passage, important avant tout aux intérêts vitaux des grandes nations.

Et l'on comprend aisément l'activité fébrile déployée ces dernières années par la plupart des Etats pour augmenter leur puissance navale, pour réorganiser de toutes pièces leur marine militaire, pour se créer de par le monde de nombreux points stratégiques, véritables relais sur la route de leurs empires coloniaux, où leurs flottes trouveront, le cas échéant, un asile, où elles pourront se ravitailler tout à leur aise, avant de reprendre leur course à travers les mers.

L'Angleterre, au cours du siècle dernier, n'a cessé de développer sa puissance navale. Le bois a fait place au fer, puis à l'acier, la voile à la rame, puis à l'hélice, le canon à l'âme lisse au canon rayé, la pièce-bouche à la pièce se chargeant par la culasse et à tir rapide. L'application de la vapeur à la propulsion des navires a bouleversé les traditions séculaires. L'ancienne marine de la voile et du bois qui avait valu à la nation anglaise tant de triomphes et la domination sur l'Océan avait vécu.

Mais, ce fut surtout depuis une vingtaine d'années qu'elle apporta aux progrès de sa flotte toute sa sollicitude et tous ses soins. Vers 1884, en effet, la Grande-Bretagne eut tout à coup le sentiment qu'elle courait un grand danger. Endormie dans un sentiment habituel de sécurité, absorbée par les préoccupations de politique intérieure, elle ne semblait suivre que d'un regard distrait les perfectionnements apportés par les nations voisines dans

l'art des constructions maritimes. Cet empire de la mer qu'elle avait disputé avec tant d'âpreté à la France des rois et à la France de Bonaparte, qu'elle avait définitivement conquis à Trafalgar, on lui montra subitement qu'elle n'en avait plus que l'ombre, que ses escadres n'étaient plus en état de défendre ses colonies, de protéger son commerce, d'assurer son existence même contre un coup d'audace imprévue. Chez les autres peuples, en France, en Allemagne, en Russie, aux Etats-Unis, l'esprit d'invention paraissait plus avisé, plus aigu, plus prompt que dans la vieille Angleterre. Si la nation ne sortait de sa torpeur, et par un éclat d'indignation, ne rappelait à son devoir un gouvernement imprévoyant ou aveugle, c'en était fait de l'antique suprématie de la Grande-Bretagne.

Alors se produisit chez nos voisins d'Outre-Manche une sorte de panique navale, qui conduisit à l'adoption du *Naval Defence Act* de 1889. Il fut entendu que, toutes les fois que les nations étrangères et rivales, Russie, Allemagne, France, Etats-Unis, feraient un pas en avant, il faudrait en Angleterre examiner à nouveau la situation. Il fut convenu que les dépenses des autres puissances seraient prises comme base invariable de calcul pour les crédits à affecter à la marine britannique. Avec le *Naval Defence Act* un nouveau programme naval fut élaboré. Des cuirassés et des croiseurs furent construits en grand nombre. Si bien qu'en 1892, la marine anglaise comptait 126 vaisseaux de guerre au service actif au dehors ou dans les ports, et une réserve de 149 autres navires, destinés à ren-

forcer ou à remplacer les escadres de première ligne.

Malgré ce remarquable effort, l'Angleterre ne fut pas entièrement satisfaite. En présence des développements parallèles des marines des autres Etats, elle décida d'aller encore de l'avant. A l'occasion du budget de la marine, pour 1894-1895, un nouveau programme de constructions neuves fut adopté, dont l'exécution achevée en 1898, devait lui donner une supériorité incontestable. Les travaux furent activement poussés, et, dès juillet 1897, le pays put prendre conscience de sa puissance, lorsque l'Amirauté lui donna cette splendide leçon de choses que fut la revue navale du jubilé de 1897.

Ce fut, de l'aveu de tous ceux qui l'ont contemplé, un magnifique spectacle. Le secret de la grandeur britannique se trouvait là étalé au grand jour, sous les yeux des délégués de toutes les colonies, des visiteurs étrangers, des représentants des grandes nations de l'univers. Si bien qu'à l'heure actuelle, au prix de grands efforts, certes, au prix des plus lourds sacrifices, l'Angleterre semble posséder la plus belle et la plus nombreuse flotte du monde (1).

Cependant, les autres nations, sans pouvoir espérer dépasser de longtemps l'Angleterre, se sont hardiment engagées, elles aussi, dans cette voie du développement incessant de leur puissance navale. A cette même époque, vers 1886, la France mettait à l'eau de nouveaux navires, puissamment cuirassés et armés,

(1) V. L'article de M. Auguste MOIREAU : « La Grande-Bretagne et la suprématie maritime », dans la *Revue des Deux Mondes*, du 1^{er} mars 1904.

avec une force de propulsion donnant une vitesse inconnue jusque-là; en même temps qu'elle étudiait de nouveaux plans de croiseur et construisait toute une flottille de torpilleurs. L'Allemagne accroissait sa flotte de combat de nouveaux croiseurs. La Russie lançait d'énormes cuirassés. Les Etats-Unis empruntaient à l'Amirauté britannique ses dessins de navires et ses modèles d'installations métallurgiques pour la fabrication des plaques et des canons.

Quelques années plus tard, de 1893 à 1896, à l'instar de l'Angleterre, les Etats adoptaient de nouveaux programmes de constructions navales. La France achevait huit cuirassés de premier rang, un certain nombre de croiseurs protégés et de torpilleurs. La Russie venait de mettre à flot des cuirassés d'un nouveau type, des croiseurs cuirassés, des canonnières cuirassées, des croiseurs torpilleurs, une vingtaine de torpilleurs de haute mer, tout en commençant, dans la Mer Noire, l'organisation semi-commerciale, semi-militaire, des croiseurs de la flotte volontaire.

L'activité navale de l'Allemagne semblait peut-être s'être ralentie pendant cette période. Toutefois les navires mis à flot dans les années antérieures entraient en service et constituaient les embryons des fortes escadres que Guillaume II rêvait de créer pour l'expansion du prestige de son pays et pour la protection de son commerce maritime dans le monde entier. L'Union américaine n'avait pas perdu son temps. De ses chantiers, sortirent alors les cuirassés et les croiseurs cuirassés, qui, en 1898, détruisirent si brutalement cette marine espagnole, à laquelle on avait

attaché de tout temps quelque valeur. Dans l'Extrême Orient, le Japon se révélait puissance navale et commençait à construire des cuirassés.

Mais ce fut surtout, à la fin du siècle dernier, vers 1898, que les Etats, loin de s'arrêter dans la voie des armements, s'engagèrent dans l'exécution de nouveaux programmes de construction entraînant pour plusieurs années des dépenses considérables. A l'heure présente, leur exécution est à peine achevée que déjà on élabore encore d'autres programmes. Aujourd'hui, plus que jamais, les nations ont à cœur de rivaliser entre elles : les fréquents discours prononcés aux Chambres françaises, les retentissantes paroles de Guillaume II et du président Roosevelt, ne laissent aucun doute à ce sujet. Et l'on se demande avec anxiété où s'arrêteront les gouvernements dans cette voie ruineuse des armements incessants, dans ce perpétuel désir de ravir à l'Angleterre la première place qu'elle paraît occuper, dans ce rêve chimérique de faire de leur flotte la plus puissante qui soit. Que leur réserve l'avenir ? Nul ne le sait. Pour l'instant, il est un fait à peu près certain : C'est que l'Angleterre possède une superbe flotte, que cette flotte est peut-être la première du monde et qu'il faudra beaucoup de temps et beaucoup d'efforts aux marines des autres Etats pour pouvoir rivaliser avec elle.

Mais cette flotte puissante suffirait-elle à assurer à l'Angleterre l'empire des mers, suffirait-elle à faire de cette nation la puissance « thalassocrate » par excellence, si l'Angleterre ne possédait pas aussi les points stratégiques des grandes routes « mondiales », des lieux

d'asile et de ravitaillement dans toutes les régions du globe, et notamment sur la route de ses colonies, en même temps que des ports nationaux de tout premier ordre ? A ce point de vue aussi, il faut le reconnaître, la situation de l'Angleterre est excellente. Baignée par l'Atlantique, la Manche, la Mer du Nord, avec un littoral infiniment varié et découpé, la Grande-Bretagne, par sa position insulaire, était appelée à devenir une grande puissance maritime. Sur chacune de ses côtes, de grands ports ont été créés, qui abriteraient ses escadres et d'où partiraient, le jour venu, à la première alerte, ses vaisseaux, amplement approvisionnés des vivres et du combustible nécessaires pour la croisière à entreprendre, en vue de défendre au loin les colonies menacées. Et, une fois les ports de la métropole quittés, dans ce grand voyage à destination des possessions de la Couronne les plus reculées, la flotte anglaise, semble-t-il, n'a rien à redouter. Pour elle, nul besoin de compter sur la bienveillance capricieuse des Neutres, nul besoin d'emprunter les ports étrangers pour y reprendre haleine, pour y effectuer des réparations, pour s'y ravitailler en vivres et en charbon. Postée à l'entrée de la plupart des défilés, maîtresse des points stratégiques les plus importants le long des grandes routes « mondiales », l'Angleterre peut amener sa flotte sur le théâtre le plus éloigné de la guerre, jusqu'aux ports les plus lointains de son vaste empire colonial, sans avoir à emprunter sur sa route d'autres relais que des relais nationaux.

Pour se rendre aux Indes et aux possessions anglaises de l'Extrême-Orient, pour effectuer, à tra-

vers tant de mers, ce long voyage du nord de l'Europe à l'Extrême-Asie, les navires anglais trouveront facilement, au cours de leur croisière, de nombreux ports de leur nation, où ils pourront relâcher tout à loisir. Sur cette grande route « mondiale » qui conduit d'Europe en Extrême-Orient, l'Angleterre possède Gibraltar, Malte, Chypre. Elle exerce sa domination sur l'Égypte, commandant par là le Canal de Suez. Au débouché de la Mer Rouge, elle est maîtresse d'Aden. Dans l'Océan Indien, dans les mers de Chine, elle règne sur quantité d'îles plus ou moins étendues, disséminées à travers l'Océan. Elle compte les points stratégiques les plus heureusement situés : Ceylan, Singapour, Hong-Kong, Wei-Haï-Wei, etc. De là, l'escadre gagnera aisément les colonies éloignées de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, relâchera dans les grands ports de Melbourne, de Sydney, de Wellington.

S'agit-il d'atteindre les colonies de l'Afrique du Sud, de se rendre au Cap, à l'Île Maurice, les vaisseaux anglais rencontreront en chemin, le long du littoral africain, les possessions anglaises de la Gambie, de Sierra-Leone, les ports de la côte du pays des Achantis, la Guinée anglaise, Walfish-Bay sur le littoral de la colonie allemande du Sud-Ouest africain. En plein Océan, ils pourront s'arrêter à l'Ascension, à Sainte-Hélène. Sur la côte orientale du continent africain, l'Angleterre étend aussi son protectorat, depuis le traité de 1890 avec l'Allemagne, sur l'excellente position de Zanzibar.

La flotte anglaise se dirige-t-elle sur les possessions

anglaises de la mer des Antilles, sur la Jamaïque, elle pourra relâcher aux îles Bermudes, aux îles Bahama, à Sainte-Lucie, à la Barbade, à la Trinité. Fait-elle le tour de l'Amérique, l'Angleterre possède encore la grande île de la Géorgie du Sud, et, dans le voisinage de la Terre-de-Feu, sur cette grande route « mondiale » les îles Falkland avec Port-Stanley.

Si bien que l'Angleterre, maîtresse, on le voit, des points stratégiques les mieux situés à travers les mers, pourrait, semble-t-il, lancer sans trop de crainte ses escadres à la défense de ses colonies, devenues le théâtre de la guerre maritime. Partout, au cours de leur croisière, ses navires trouveraient des ports de leur nation qui leur seraient ouverts, pour s'y reposer et s'y ravitailler.

En est-il de même des autres puissances, de la France, de l'Allemagne, de la Russie, qui, toutes, essayent de rivaliser avec l'Angleterre et de lui disputer l'empire des mers ? Certes, à l'instar de l'Angleterre, ces nations, elles aussi, ont fondé des colonies au loin. Comme elle, elles augmentent chaque jour leurs forces navales. Mais ont-elles eu soin de se ménager à travers toutes les mers, et plus spécialement sur la route de leurs colonies, d'aussi nombreux points d'appui, où relâcheraient leurs navires ?

La France et l'Allemagne possèdent, dans l'Afrique Orientale, en Indo-Chine et même en Chine, de grandes colonies ou des établissements plus restreints, objet de toute leur sollicitude et de leurs constants efforts. La distance qui sépare ces territoires de la mère-patrie est immense. Pour s'y rendre, leurs flottes

doivent accomplir, pendant de longs mois, une pénible croisière, et le succès d'un aussi grand voyage pourrait paraître dès le départ compromis, si leurs navires ne devaient pas trouver en chemin quelques lieux d'asile et de ravitaillement. Aussi ces nations s'efforcent-elles à l'envi de se créer un peu partout ces points d'appui indispensables.

Riche en possessions dans le bassin de la Méditerranée, maîtresse dans les autres mers, qui conduisent à ses colonies éloignées de l'Extrême-Orient, d'îles et stations navales heureusement situées, la France semble avoir peut-être un besoin moins impérieux de se créer de nouveaux points d'appui. Dans la Méditerranée, nous possédons la Corse et l'Algérie. Nous étendons notre protectorat sur la Tunisie. A l'ouest, au Maroc, à proximité de notre colonie algérienne, une fois les difficultés de l'heure présente terminées, nous sommes appelés à développer de plus en plus notre influence. Sur la route de l'Extrême-Asie, dans la Mer Rouge, nous sommes maîtres d'une station charbonnière des mieux placées : Obock. Dans l'Océan Indien, nous comptons d'importantes possessions : en face de la côte africaine, dont elle n'est séparée que par le Canal de Mozambique, la grande île de Madagascar, les îles voisines des Comores, de Nossi-Bé, de la Réunion. De notre Empire indien, nous avons conservé les quatre établissements de l'Inde française. Au cours du XIX^e siècle, nous avons fondé, au prix de grands efforts, nos vastes colonies d'Indo-Chine. En Afrique, le long des côtes de l'Atlantique, nous possédons le Sénégal avec les ports de Dakar et de

Saint-Louis, le Dahomey avec les ports de Grand-Popo, de Cotonou ; plus bas, le Congo français. En Amérique, Saint-Pierre et Miquelon, à proximité de Terre-Neuve, la Martinique et la Guadeloupe dans la Mer des Antilles ; la Guyane française, sur le littoral de l'Amérique du Sud.

Toutes ces colonies, ces points d'appui permettraient à notre flotte d'entreprendre les plus lointaines croisières. Mais que de difficultés, que d'obstacles, au cours du voyage ? Et comme apparaîtrait clairement l'absolue nécessité de créer encore de nouveaux relais sur la route de nos colonies. Comme les autres nations, nous devons nous engager plus avant dans cette voie, nous devons acquérir de nouveaux points d'appui. Nous nous féliciterons de notre prévoyance, au jour de la guerre, quand il nous faudra compter avant tout sur nous-mêmes et fort peu sur les autres. Notre empire colonial est vaste. Nous possédons d'immenses territoires dans toutes les parties du monde. Sur la route, nous avons fondé déjà de nombreux lieux d'asile et de ravitaillement. Multiplions toujours ces précieux points d'appui. Ce sera là le meilleur moyen d'assurer la défense de nos colonies.

L'Allemagne, qui ne touche à la mer que par ses provinces septentrionales, qui n'a de littoral que sur la Baltique et sur la Mer du Nord, devait éprouver, pour fonder des colonies au loin, par suite de sa situation géographique, des difficultés autrement sérieuses que celles rencontrées par l'Angleterre et par la France dans leur expansion coloniale. Néanmoins, l'Alle-

magne ne s'est pas laissée rebuter par les difficultés de toutes sortes qui se trouvaient sur son chemin. Au prix d'immenses efforts, elle est parvenue, dans les dernières années du siècle passé, à acquérir de vastes possessions dans l'Afrique Orientale, en Extrême-Orient, en Océanie. Aujourd'hui, les bases de son empire colonial sont établies ; et, plus que jamais, elle poursuit, au début du xx^e siècle, son œuvre colonisatrice, cherchant à créer dans tout l'univers de précieux points d'appui sur la route de ses possessions. Fonder un Empire en Chine et un autre en Asie-Mineure, sans se heurter à la Russie ; créer une sphère d'influence dans l'Amérique du Sud, sans exciter la défiance des Etats-Unis ; absorber de l'Afrique tout ce sur quoi on peut mettre la main, non pas violemment, si possible, mais par achats ou négociations ; cueillir des stations de charbon dans le Pacifique et les Indes Occidentales, et, d'une manière générale, se poser en premier et plus haut enchérisseur, partout où quelque territoire se trouve à vendre : voilà, dans ses grandes lignes, le programme colonial grandiose rêvé par le Kaiser pour son peuple !

C'est surtout sur le continent africain que l'Allemagne a fondé des colonies, au cours du xix^e siècle. Sur la côte occidentale, elle a conquis le Cameroun et le Sud-Ouest allemand ; sur la côte orientale, l'immense territoire de l'Est allemand, qui va du lac Tanganyika au littoral de l'Océan Indien, à la hauteur de Zanzibar. Sur la route de l'Extrême-Orient, elle a entamé des pourparlers avec la Turquie pour établir un dépôt de charbon dans la Mer Rouge, aux îles Farsan. Dans la

mer de Chine, elle a obtenu la baie de Kiao-Tchéou. En Océanie, elle a acquis l'archipel Bismarck, la Terre de l'Empereur Guillaume dans la Nouvelle-Guinée, nombre d'îlots dans ces parages. En 1899, elle a acheté à l'Espagne les Carolines et les Palaos, qui sont, pour elle, d'excellents points d'appui dans le Pacifique. Mais, à l'heure actuelle, ce que l'Allemagne désire avant tout, c'est posséder des ports dans le bassin occidental de la Méditerranée. Aussi a-t-elle jeté ses vues sur le Maroc, sur le port de Mogador, voulant se ménager un point d'appui précieux sur la route de ses colonies de l'Afrique Occidentale.

Car, pour parvenir à la plupart des possessions allemandes, la flotte du Kaiser doit effectuer un long trajet à travers les mers. Il ne lui est pas encore permis, à l'instar de l'Angleterre et même de la France, dans une mesure plus restreinte, de compter, en cours de route, sur des points d'appui de sa nation, où elle pourra reprendre haleine et se ravitailler. Il y a là, semble-t-il, pour la puissance navale de l'Allemagne, devenue ces dernières années une des premières du monde, comme un point noir à l'horizon qu'il importe de faire disparaître au plus tôt. Guillaume II l'a vu depuis longtemps, et, aujourd'hui, plus que jamais, il s'efforce de multiplier, sur la route de son empire colonial, les ports de relâche, les stations navales pour ses navires.

Mais, si l'on peut trouver téméraire la « politique mondiale » de la plupart des Etats modernes, qui ont fondé des colonies au loin sans être « maîtres de la mer » aux abords, sans posséder les clefs des grandes

routes qui y conduisent, que dire de la Russie avec ses provinces maritimes d'Extrême-Asie ? La Russie a bien pu, en effet, au cours du xix^e siècle, occuper les côtes du Pacifique, du Kamtchatka à Vladivostock. Du port « dominateur de l'Orient », elle a menacé la Corée, la Chine et le Japon. Pendant quarante ans, elle a massé ses troupes dans les provinces d'Extrême-Orient, elle a préparé sa descente maritime vers les plages méridionales du Peï-Ho et du Hoang-Ho. Et cependant, sans prévoir les sanglantes défaites de la dernière guerre, la Russie, semble-t-il, devait hésiter à tenter la conquête militaire des mers de Chine, quand elle pouvait entamer le Céleste-Empire par ses frontières terrestres, et pousser d'Irkoustsk à Péking par les procédés de pénétration pacifique qui lui ont gagné la Perse et la Haute-Asie. A vrai dire, la seule route stratégique qui devait unir ces possessions lointaines à la métropole était le Transsibérien. C'était par cette route de terre, par cette grande voie commerciale, que la Russie pouvait assurer à la longue son hégémonie définitive en Asie et achever l'investissement du monde chinois.

En 1895, à l'issue de la guerre sino-japonaise, le Japon vainqueur imposait à la Chine le traité de Simonosaki. Par ce traité, il établissait son influence en Corée, obtenait de la Chine l'île de Formose et l'archipel des Pescadores. Sur le continent, il se faisait céder la presqu'île de Liao-Toung, au sud de la Mandchourie. Par là, il arrêtait la descente russe vers les mers du Midi (1). La Russie intervint. Avec le con-

(1) V. *La Révolte de l'Asie*, de M. Victor BÉRARD.

cours de la France et de l'Allemagne, elle protesta contre le traité de Simonosaki. Le Japon dut céder devant la coalition européenne et restituer à la Chine les territoires du littoral mandchourien qu'il convoitait depuis si longtemps et jugeait nécessaires à l'immigration japonaise. Le Japon occupe, en effet, à une faible distance de la Chine et de la Corée, un archipel de médiocre étendue — à peu près la superficie des Iles-Britanniques, — et sa population toujours croissante y est extraordinairement pressée. Quarante-cinq millions d'hommes vivent actuellement dans ces îles où il y a quelques districts merveilleusement fertiles, mais où de vastes étendues restent inhabitées et inhabitables : volcans du Nippon, forêts et glaces de l'île Yéso, etc. Il n'est donc pas de pays qui ait autant besoin de territoires extérieurs où il puisse déverser le trop-plein de sa population.

Ces terres nouvelles, le Japon devait naturellement les chercher sur le continent asiatique, et avant tout dans les provinces toutes voisines, comme la Corée, pays médiocrement peuplé et assujéti à un gouvernement impuissant. C'est alors qu'il s'est heurté à la Russie, qui, désireuse d'agrandir son vaste empire vers le midi, convoitait ces mêmes territoires.

De quel côté allait être la victoire ? Qui, de la Russie ou du Japon, devait rester maître de ces possessions depuis si longtemps disputées ? L'Europe eût pu facilement le prévoir, si elle n'avait été à ce point aveuglée par son inébranlable confiance en la puissance invincible des forces russes.

Dans la lutte qui s'engageait, la victoire devait res-

ter au maître de la mer. A ce point de vue déjà, la Russie se trouvait dans une situation inférieure. Comment allait-elle pouvoir concentrer sur ce théâtre lointain de la guerre ses différentes escadres ? Devait-il suffire d'envoyer au combat les seuls navires qu'elle pouvait avoir dans ces régions et qui, par suite, pouvaient, sans trop de difficultés, prendre part aux hostilités ? Ou bien, au contraire, lui fallait-il opposer à la flotte japonaise tout ce qu'elle comptait, dans toutes les mers, d'unités navales en état d'affronter l'ennemi ?

En était-il de même du Japon ? Sa proximité des opérations et sa situation géographique analogue à celle de l'Angleterre, semblaient le favoriser singulièrement. Pour se rendre sur le théâtre de la lutte, il n'était pas besoin à ses navires d'accomplir une longue croisière. Dans les ports de la mer du Japon, à quelques milles de la Corée, à proximité des provinces où allaient être portées les hostilités, la flotte japonaise pouvait être aisément réunie. De là, au premier signal et en attendant l'engagement décisif, il lui serait facile de balayer les mers voisines des forces adverses, afin que ses armées de débarquement aient le champ libre. Vis-à-vis de la Russie, le Japon se trouvait donc dans une position excellente : *a priori*, il devait avoir contre elle l'empire de la mer sur les côtes russes elles-mêmes (1).

Ainsi de la domination de la mer allait dépendre l'issue de la guerre. Les Nippons l'avaient bien com-

(1) V. Au sujet de la « Politique mondiale », l'article de SYDNEY-BROOKS : « A glance at world Politics ». (Dans la *North american Review* du mois d'août 1904, pp. 269-282).

pris. Leurs succès dans les batailles navales qui marquèrent le début de la guerre semblaient devoir leur faire espérer la victoire finale. Dans ces conditions, il importait grandement à la Russie de se ressaisir, alors qu'il en était temps encore. Il lui fallait frapper un coup décisif qui pallierait facilement les défaites partielles subies jusqu'ici, qui enlèverait à l'adversaire ce commandement de la mer qu'il pouvait croire d'ores et déjà définitivement conquis.

C'est alors que le gouvernement du Tzar eut l'idée, pour jouer sa dernière partie, de concentrer dans la Baltique une puissante escadre qui se rendrait sur le théâtre de la guerre. Pour y parvenir, deux routes s'offraient : l'une par le Nord-Est, de la Baltique au Pacifique par l'Océan Arctique ; l'autre par l'Ouest, en faisant le tour de l'ancien continent, par la mer du Nord, la Manche, l'Atlantique, la Méditerranée, en gagnant la mer Rouge par Suez, et de là l'Océan Indien et les mers de Chine. Sans doute, le premier itinéraire pouvait paraître préférable, par suite de sa moindre distance. Mais la Russie pouvait-elle raisonnablement songer à franchir les Mers de glace en pareille saison, à l'entrée de l'hiver ? Avait-elle des navires brise-glace suffisamment puissants pour frayer un passage à sa flotte ? Et puis, pouvait-on s'attendre à avancer rapidement à travers les passages difficiles de l'Océan Glacial (1) ?

(1) V. Sur la possibilité du passage par le Nord-Est de la flotte de la Baltique, l'article de l'amiral G.-W. MELVILLE : « The Baltic Fleet and the North-East passage ». (Dans la *North american Review* du mois d'août 1904, pp. 461-468).

La seconde solution prévalut. La Russie résolut de lancer sa flotte de la Baltique dans une des plus longues croisières qui ait été accomplie jusqu'à nos jours, au cours d'une guerre maritime. Certes, elle ne devait pas se dissimuler les difficultés de toutes sortes qui allaient attendre ses navires, durant ce grand voyage de plus de douze milliers de milles marins, et même de plus de seize milliers pour les vaisseaux qui, par suite de leur fort tirant d'eau, auraient à faire le tour de l'Afrique. Toutes ces difficultés, tous ces obstacles, elle les prévoyait. Mais comment faire autrement ? N'était-ce pas là sa dernière chance de salut, puisque son escadre de la Mer Noire, malgré sa proximité relative du théâtre des hostilités, ne pouvait lui être d'aucun secours, arrêtée qu'elle était par les traités qui l'empêchaient de pénétrer dans la Méditerranée, alors que l'escadre de la Baltique pouvait librement traverser le canal de Suez, en vertu de la Convention de Constantinople de 1888 ?

Le plan était conçu. Restait à l'exécuter. Après huit mois de préparation, ce qui ne semble pas exagéré, si l'on songe que certains de ses bâtiments étaient loin d'être achevés, quand éclata la guerre, l'escadre partit de Libau le 16 octobre, sous le commandement en chef de l'amiral Rodjestvenski. Elle comprenait cinq cuirassés très modernes (*Alexandre III*, *Borodino*, *Orel*, *Kniaz-Souvarof*, *Oslabia*), deux cuirassés plus anciens (*Sissoï-Véliky*, *Navarin*), deux croiseurs cuirassés (*Amiral-Nakhimof*, *Dmitri-Douskoï*), trois croiseurs très rapides (*Oleg*, *Iemchoug*, *Ingurud*), trois croiseurs ordinaires (*Aurora*, *Almaz*, *Svietlana*), huit

contre-torpilleurs (*Bravy, Blestachty, Bezouprechny, Buiny, Bodry, Bedovy, Buistry, Bokrany*). De plus, dix charbonniers devaient escorter l'escadre, et plus de quatre-vingt autres vapeurs, chargés de charbon, huile, vivres, attendaient des ordres pour se rendre aux différentes étapes du parcours, soigneusement tenu secret par l'amirauté russe (1).

Ce n'était pas une entreprise facile que celle qui consistait à conduire d'une extrémité à l'autre du vieux continent une flotte de vingt bâtiments de guerre, de les amener dans les mers du Japon, prêts à combattre, après une aussi longue croisière. Et une fois les navires rassemblés dans la Baltique, une fois l'escadre partie pour son lointain voyage, qu'allait-il advenir d'elle, sans ports de sa nation où reprendre haleine, sans points d'appui où se ravitailler en vivres et en charbon ? Quelle conduite tiendraient vis-à-vis d'elle les Etats qu'elle rencontrerait sur son chemin ? Devrait-elle s'attendre à une bienveillante collaboration de leur part, compter sur cette aide neutre qui lui était pourtant indispensable pour faire aboutir sa gigantesque entreprise ? Ces Etats, en cours de route, lui ouvriraient-ils leurs ports, lui permettraient-ils l'accès dans leurs eaux, pour qu'elle y puisse se reposer, réparer ses avaries, remplir ses cales des vivres qui assureraient la subsistance de ses marins, du combustible qui donnerait la vitesse à ses machines ? Et si, brusquement,

(1) V. Les chroniques des faits internationaux de Jean DE LA PEYRE, dans les *Quest. dip. et col.*, t. XVIII, 1904 ; la guerre russo-japonaise et ses leçons.

au milieu de sa course, sans tenir nul compte des termes des déclarations publiées au début de la guerre, les Neutres, voyant leur responsabilité augmenter, à mesure qu'elle approcherait du but, venaient à lui refuser ce qu'elle se croyait en droit d'attendre d'eux ?

Grave question, qui pouvait bien faire hésiter la Russie, à la veille de lancer à travers les mers cette flotte, suprême espoir de la nation, qui allait au loin tenter de reprendre au Japon le commandement de la mer.

CHAPITRE II

L'Asile et la Relâche en port neutre

I. Le passage sur terre et le passage sur mer, en pays neutre. — Il est généralement admis de nos jours qu'il appartient, de par sa souveraineté, à l'Etat neutre, de décider, à l'occasion d'une guerre, dans quelle mesure il entend permettre l'accès de son territoire, tant maritime que terrestre, aux flottes et armées ennemies.

En ce qui concerne le passage sur le sol neutre, depuis longtemps déjà, et surtout depuis la guerre de 1870, dans la doctrine comme dans la pratique, l'interdiction de tout passage quelconque des forces belligérantes par des territoires neutres, soit pour attaquer un ennemi, soit pour se retirer devant lui, peut être considérée comme établie sans retour (1). Aujourd'hui, un Etat qui dévierait de cette règle, s'expose-

(1) V. HEFFTER : *Le Droit international de l'Europe*, § 147.

HAUTEFEUILLE : *Des Droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, tit. V, Ch. I.

WOOLSEY : *Introduction to the study of international law*, § 171.

BALMERINCQ : *Völkerrecht*, § 92.

rait immanquablement à des plaintes et à des réclamations. Et, si l'on reconnaît, pour ce qui est du droit de l'Etat neutre de fermer son territoire, que la décision n'appartient qu'à lui seul, le Droit international ne lui en fait pas moins un devoir d'user de ce droit contre les tentatives de passage des belligérants.

Or, il semble bien évident que le fait de se servir des eaux neutres pour la guerre ne soit pas plus conforme au principe de la Neutralité que le fait de se servir du sol neutre. Et cette analogie entre les deux éléments soumis à une seule et même souveraineté, paraît si simple, qu'il serait même superflu de la relever, si la doctrine n'avait quelquefois distingué entre les passages sur terre et les passages sur mer, en traitant ceux-ci avec une plus grande indulgence (1).

Cette inconséquence ne peut être expliquée que comme un reste de l'usage licencieux d'autrefois, de régler le droit des Neutres sur mer d'une manière moins consciencieuse que sur terre, parce qu'il est

HALLECK : *Elements of international law and laws of war*, p. 517.

BLUNTSCHLI : *Le Droit international codifié*, § 770.

CALVO : *Le Droit international théorique et pratique*. 2^e éd., §§ 1073-1075.

CREASY : *First platform of international law*, § 549.

FIELD : *Projet d'un Code international*, § 957.

HALL : *A treatise on international law*, § 219.

FIGORE : *Nouveau Droit international public*, § 1549.

(1) KENT, tout en laissant au Neutre le choix entre la concession et le refus du passage tant par mer que par terre, répute le passage maritime plus innocent (*Commentary on international law*, p. 305). — TWISS admet le libre choix du Neutre seulement par terre, et pense que le belligérant peut exiger la traversée par les eaux neutres (*The law of nations considered*

plus difficile d'y faire valoir le droit. Ce mobile se trahit surtout chez Calvo, qui estime, qu' « un navire de guerre qui se dirige vers les côtes ennemies peut traverser les eaux neutres sans en violer la Neutralité », et cela, parce que : 1° l'Etat riverain « ne peut pas protéger matériellement, au moyen de navires et de forts, toute l'étendue de ses mers juridictionnelles » ; que 2° « le fait de naviguer ne constitue pas intrinséquement un acte dommageable » ; qu'enfin 3° « il est difficile d'interdire un simple passage aux vaisseaux belligérants, qu'il est d'usage d'admettre dans l'intérieur des ports et des rades militaires (1) ».

Aucun de ces motifs ne soutient un examen sérieux. Quant au premier, remarquons que si le passage par les eaux neutres devait être permis parce que le belligérant peut le forcer, en bravant les moyens de défense de l'Etat riverain, le passage forcé par terre pourrait être excusé par la même raison. L'absurdité d'une pareille excuse est évidente. En général, si les belligérants n'étaient tenus de respecter d'autres droits neutres que ceux que les Etats neutres peuvent faire valoir militairement, c'en serait fait de la Neutralité de la plupart des Etats. Comment, par exemple, la Belgique et la Suisse eussent-elles pu faire valoir

as independent political communities, § 218). — CALVO (§ 1076). — CREASY (§ 549) etc., considèrent le passage par mer comme licite, tandis qu'ils qualifient celui par terre d'illicite. — BLUNTSCHLI (§ 772), partage cette opinion, tout en reconnaissant au Neutre le droit d'interdire le passage même par ses eaux. On trouve la même opinion dans FIORE (§ 1550).

(1) V. CALVO : *Le Droit international théorique et pratique*, 2^e éd., § 1076.

leurs interdictions de passage contre la France et l'Allemagne, en 1870, si la seule force physique avait dû déterminer la validité de la défense? Quant au second motif de Calvo, il souffre moins encore l'analogie, établie par cet auteur lui-même, avec le passage par terre qu'il interdit; car, le fait de marcher ne constitue pas non plus, « intrinsèquement », un acte domageable. La marche est une action inoffensive en elle-même, mais qui devient coupable du moment qu'elle se fait par des troupes belligérantes à travers le territoire neutre; il doit en être de même de la navigation par ses eaux. Enfin, le troisième motif de Calvo, à savoir qu'« il est d'usage d'admettre les vaisseaux belligérants dans l'intérieur des ports et des rades militaires », se départit quelque peu de la réalité. L'usage n'admet pas ces vaisseaux dans des buts militaires, comme nous aurons l'occasion de le voir, et cela, précisément par la même raison que celle de l'interdiction de leur passage par la mer territoriale.

Toutefois, malgré l'analogie du passage par terre et du passage par mer, malgré l'élémentaire logique qui devrait enfermer l'un et l'autre dans une même interdiction, la pratique, sous l'influence de la doctrine, continue encore de nos jours à tolérer le passage par mer, à condition, qu'il soit innocent.

II. *L'admission des navires de guerre belligérants en port neutre; le système anglais et le système français.* — Il ne saurait en être de même, semble-t-il, de l'accès des ports neutres qui, eux, sont plus étroitement liés que les eaux territoriales au sol même de

l'Etat. Les ports doivent être soumis d'une façon plus complète, plus immédiate, à la puissance de l'Etat. Ils ne sont plus une portion de la grande route liquide dont l'usage est commun à tous les peuples. Ils constituent des refuges contre les dangers de la mer, en même temps que des portes de communication avec le territoire auquel ils donnent un accès commode et sûr.

Dans ces conditions, on pourrait s'attendre à ce que les ports neutres fussent fermés en temps de guerre, aux navires belligérants, tout comme le territoire terrestre est fermé aux armées ennemies; que, dans les cas extrêmes, ils leur offrissent un abri, par pure humanité, mais à condition d'y rester jusqu'à la fin de la guerre. En effet, l'asile même temporaire dans un port neutre peut permettre aux navires belligérants de poursuivre leur croisière belliqueuse, alors que leur détresse, avant l'entrée au port neutre, les destinait à une perte certaine. A s'en tenir à la règle généralement appliquée dans la guerre continentale, l'accès du port neutre ne devrait leur offrir le salut qu'en les condamnant à l'inaction (1).

Une règle contraire a toutefois prévalu. Tous les Etats sont unanimes pour accorder l'accès de leurs ports aux navires de guerre belligérants que l'état de la mer, leurs avaries ou le manque de provisions mettent dans l'impossibilité de poursuivre leur route.

(1) Quelques auteurs modernes adoptent cette solution radicale, notamment FIELD : *Projet d'un Code international*, § 973.

La raison de ces différences de traitement réside dans les conditions plus dures, plus périlleuses de la vie du marin. Il n'existe, en effet, dans les conditions de la vie sur terre, rien qui puisse être comparé aux besoins de refuge dans les ports neutres pour les navires en détresse, puisque les phénomènes de la nature qui en sont la cause, n'existent pas sur terre. De même, les nécessités de la vie et de la locomotion (vivres, eau, charbon) qui, dans le territoire maritime, sont fournies directement, quoique dans une proportion très limitée, aux navires de guerre des belligérants en détresse, ne sont pas données de la même manière directe sur le territoire ferme à leurs troupes, parce que les armées de terre ne peuvent en avoir le même besoin absolu et impérieux. Car, à la différence des navires, les troupes de terre n'ont pas besoin de charbon pour leur marche. L'eau douce et les vivres se trouvent d'ordinaire sur leur passage. De plus, les forces terrestres peuvent, en cas d'extrême nécessité, et dans les circonstances exceptionnelles, où les vivres ne sauraient être acquis ailleurs que dans les lieux neutres voisins, les y acquérir par l'intermédiaire d'agents, sans pour cela être obligées d'y aller elles-mêmes. Tandis que le navire de guerre sur la haute mer, dénué du nécessaire, ne serait guère à même d'y suppléer, au moyen de l'envoi de navires de commerce aux ports neutres. Et puis, l'avantage offert aux vaisseaux réfugiés, est d'ailleurs moindre que ne serait pour une armée, l'asile sur le territoire neutre. Les troupes réduites à se dérober derrière la frontière neutre y sont poussées par la défaite ; les vaisseaux

qui pénètrent dans un port neutre, y peuvent être conduits par la crainte d'accidents, ou par des nécessités de ravitaillement. Le secours qu'ils y trouvent a, certes, son importance, mais, comme ce secours est le plus souvent limité par les Etats neutres au strict nécessaire, il ne soustrait pas d'habitude les vaisseaux qui en bénéficient, à la destruction dont les menacerait l'ennemi.

En certains cas, il est vrai, l'accès dans le port neutre a bien cet effet. Il serait logique alors de retenir les vaisseaux belligérants au port qui leur a procuré le salut. On ne le fait pas cependant, à raison de coutumes depuis longtemps établies. Ces coutumes se justifient difficilement en pareille circonstance ; elles peuvent s'expliquer néanmoins. Les divers belligérants peuvent, à l'occasion, bénéficier du même avantage. L'égalité de traitement éventuel leur fait accepter un privilège dont ils peuvent être appelés à profiter eux aussi, tandis que l'Etat neutre, ne sentant point sa sécurité menacée par l'hospitalité qu'il offre, n'éprouve pas le besoin de la soumettre à des conditions rigoureuses.

Ainsi donc, au sujet de l'accès des vaisseaux de guerre belligérants dans les ports neutres, une certaine latitude de choix et de décision a été laissée à l'Etat neutre, et il en use en considérant tant les exigences de son inviolabilité territoriale, que le principe humain. Avec le développement de la réglementation, ces exigences sont devenues plus sévères, et ont, de plus en plus, réduit les cas exceptés de l'interdiction à un tel minimum, que, sauf l'asile à donner au véritable

malheur et dans la mesure absolument commandée par l'humanité, les ports neutres sont, pour ainsi dire, fermés aux escadres belligérantes.

Ce n'est guère que de nos jours, que l'on est arrivé à reconnaître la validité de ces principes ; et que, à l'égal des territoires neutres en général, les ports neutres doivent être à l'abri des événements de la guerre. Autrefois, en effet, les eaux territoriales neutres devenaient fréquemment le théâtre des hostilités. Les ports neutres n'étaient pas respectés. Les belligérants s'y approvisionnaient, s'y renforçaient, y livraient même des combats (1). Mais, peu à peu, à la suite des plaintes réitérées des Neutres, l'inviolabilité des ports neutres a été reconnue.

Ce fut l'Angleterre qui fut amenée par les circonstances, durant la guerre de Sécession, à réglementer sévèrement l'accès de ses ports. A la suite de l'incident du *Tuscarora*, le gouvernement britannique publia un règlement général, qui est encore en vigueur aujourd'hui. Ce sont les fameuses Règles anglaises du 31 janvier 1862, qui sont venues réglementer d'une façon plus stricte le séjour des navires dans les ports de la Grande-Bretagne.

Ces règles maintiennent la défense aux navires de guerre d'un belligérant de quitter un port anglais moins de vingt-quatre heures après la sortie d'un bâtiment de guerre ou de commerce appartenant à l'autre belligérant. Elles ajoutent que les vaisseaux de guerre ne pourraient séjourner plus de vingt-quatre

(1) V. plus haut les exemples cités (p. 7, 8, 22).

heures dans les ports britanniques, à moins qu'ils n'eussent besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites ; auquel cas, ils devraient obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps, et reprendre la mer dans les vingt-quatre heures après que la raison de leur séjour aurait cessé d'exister. Il leur est permis d'acheter les provisions et autres choses nécessaires à la subsistance de leur équipage ; mais, la quantité de charbon qu'il leur est permis de prendre est limitée à ce qui est nécessaire pour leur permettre d'atteindre le port le plus proche de leur nation. De plus, deux provisions de charbon ne peuvent être obtenues par le même vaisseau dans les eaux britanniques, à moins de trois mois d'intervalle. Enfin, deux navires ennemis sortants sont soumis à un intervalle de vingt-quatre heures entre leurs départs respectifs.

Ces règles du 31 janvier 1862, qu'avait précédées le Décret (*order in council*) du 1^{er} juin 1861 qui interdisait l'entrée des ports britanniques aux navires de guerre belligérants conduisant des prises, et que vinrent compléter la circulaire du Ministre des affaires étrangères du 19 juillet 1870 et le *Foreign enlistment Act* du 9 août de la même année, ont eu une grande influence sur les réglementations que prirent dans la suite, à l'instar de l'Angleterre, la plupart des Etats sur cette importante question. Mais, malgré cette imitation commune des Règles anglaises, les Législations n'en présentent pas moins une grande diversité, quand à l'étendue d'application de ces nouveaux principes, comme nous allons le voir. Toutefois, il

importe de remarquer que, sous l'influence de la Doctrine (1), et quoi qu'il ne soit pas expressément proclamé, le principe d'interdire aux navires de guerre des belligérants l'accès de tous les ports neutres, tant commerciaux que militaires, dans tous les cas, hors ceux de détresse, tend à l'emporter.

Les cas de détresse étant seuls exceptés, les Etats se sont vus dans l'obligation de les déterminer. On est généralement d'accord pour ranger parmi les cas de détresse donnant lieu à l'asile neutre, tous les cas dans lesquels l'asile est commandé par un devoir humain qui est réputé indépendant de l'obligation imposée par la Neutralité. Seront cas de détresse, et par suite donneront lieu à l'asile neutre : d'abord le cas de la fuite devant la poursuite de l'ennemi, puis, celui qui correspond au privilège d'aller chercher en port neutre de l'eau et des moyens de subsistance, enfin, quelques cas de péril qui sont propres à la vie sur mer et auxquels rien ne peut correspondre pour les armées terrestres.

Les navires fuyards qui se réfugient dans le port neutre sont retenus dans ce port jusqu'à la fin des hostilités, tout comme les soldats fuyards sont internés dans les places fortes de l'Etat neutre. La même règle s'impose, car, si l'Etat neutre ne prenait pas ces précautions, ses ports deviendraient bientôt pour les navires belligérants des « bases d'opéra-

(1) BLUNTSCHLI : *Droit Intern. codifié* § 773.

FIELD : *Projet d'un Code Internat.* § 973.

CREASY : *First platform of internat law* § 548.

FIGE : *Nouveau Droit Intern. public* § 1578.

tions » en vue de la guerre. Aussi les navires doivent-ils être désarmés et retenus dans les ports neutres jusqu'à la fin des hostilités.

Néanmoins, cette égalité de traitement des armées et des escadres qui se réfugient en territoire neutre ne date que de nos jours, à cause de la déférence partielle témoignée de tout temps à la guerre maritime. En effet, on retrouve, non seulement chez les publicistes anciens, mais encore chez des contemporains, l'opinion héritée de l'époque où les prétentions des belligérants sur mer se passaient de tout motif rationnel, que les forces navales fuyant dans les ports neutres n'ont pas besoin de se soumettre au désarmement et à la détention, quand bien même les forces de terre y sont soumises, et que celles-là doivent pouvoir, après avoir joui du refuge sous la souveraineté neutre, contre la poursuite de l'ennemi, et après s'y être remises, reprendre le large et les hostilités. Et ces auteurs allèguent comme raison pour ce privilège des flottes belligérantes au détriment de la Neutralité, tantôt la vie périlleuse du marin, tantôt l'exterritorialité des navires de guerre (1). Ils oublient que c'est un principe de Droit international, que l'exterritorialité ne saurait couvrir une transgression de la Neutralité, et que, pour ce qui est de la vie plus périlleuse du marin que

(1) HAUTEFEUILLE : *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. 2, pp. 93, 123, 131.

CALVO : *Le Droit intern. théorique et pratique*, 2^e éd. § 1082.

GESSNER : *Le Droit des Neutres sur mer*, § 78.

HALL : *A treatise on international law*, § 231.

celle du soldat sur terre, il s'agit là d'une distinction qui manque totalement de signification dans la question de la détention, puisqu'il ne s'agit d'appliquer celle-ci, que lorsque tout péril est passé et qu'elle a pour seul but de prévenir l'abus des ports neutres comme « bases d'opérations ».

Pour toutes ces raisons, il n'existe donc aucun motif valable pour rendre l'asile accordé aux forces maritimes en fuite moins contraire à la Neutralité que l'asile accordé aux forces terrestres dans les mêmes conditions.

C'est ce que commence à sentir de plus en plus la Doctrine. Déjà Galiani l'avait compris, il y a plus d'un siècle, avec une admirable intelligence de l'avenir, et, tout en reconnaissant que de son temps ce principe n'était pas encore incorporé dans le droit positif, il a établi sa validité comme tel. Azuni a suivi Galiani (1), et, de nos jours, sous l'influence de Bluntschli, de Bulmerincq, de Fiore, et sur la proposition de M. Kleen, l'Institut de Droit international dans sa session de la Haye (août 1898) a adopté ce principe dans son « Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers » (2).

Article 42. — « La concession d'asile aux belligérants

(1) GALIANI : *Dei doveri dei principi neutraliti*, 1^{re} P., Ch. 4, § 4.

AZUNI : *Droit maritime*, 2^e P., Ch. 5, Art. 1.

BLUNTSCHLI : § 776.

FIORE : § 447.

BULMERINCQ : Dans la *Revue de Dr. Int. pub.*, t. XI, p. 469.

(2) *Ann. de l'Institut.*, t. XVII, 1898, pp. 273 et suiv.

dans les ports neutres, tout en dépendant de la décision de l'Etat souverain du port et ne pouvant être exigée, est présumée, à moins de notification contraire préalablement communiquée.

Toutefois, quant aux navires de guerre, elle doit être limitée en cas de véritable détresse, par suite de :

- 1^o Défaite, maladie ou équipage insuffisant;
- 2^o Péril de mer;
- 3^o Manque des moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres);
- 4^o Besoin de réparation.

Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Il en est de même s'il y transporte des malades ou des blessés, et qu'après les avoir débarqués, il soit en état de combattre. Les malades et les blessés, tout en étant reçus et secourus, sont, après guérison, internés également, à moins d'être reconnus impropres au service militaire.

Un refuge contre un péril de mer n'est donné aux navires belligérants que pour la durée du danger. On ne leur fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. Immédiatement après, le navire doit quitter le port et les eaux neutres. »

Cette énumération limitative des cas de détresse et

ces restrictions apportées au séjour des navires de guerre dans les ports neutres, proclamées par les Règles anglaises de 1862 et consacrées par l'Institut de Droit international en 1898, se trouvaient déjà en germe dans quelques circulaires ou décrets pris par quelques gouvernements à l'occasion de la guerre de Crimée. Par la circulaire du Ministre des Affaires étrangères du 15 décembre 1853 et le Décret Suédois du 8 avril 1854, les Royaumes-Unis de Suède et Norvège avaient tenté de réglementer les conditions de l'asile donné dans les ports neutres aux navires belligérants en détresse, bien que les dispositions concernant la détresse elle-même n'y soient encore que rudimentaires. Le Danemark, le 20 avril 1854, et les Etats-Unis, par l'Ordonnance de 1855, suivirent l'exemple donné par la Suède et la Norvège.

L'Ordonnance américaine de 1855 est plus développée, plus détaillée que les documents suédo-norvégiens. C'est ainsi qu'elle permet aux navires belligérants de se réfugier momentanément, même avec des prises, dans les eaux neutres, quand il y a des raisons d'humanité, outre les accidents et périls de la mer, ou pour les réparations et approvisionnements qui pourraient leur être nécessaires ; cela, dans la mesure où le gouvernement neutre trouve bon d'accorder ou de refuser l'asile, ou d'y attacher des conditions, en le limitant, quant au temps, aux lieux et aux circonstances.

La voie était ouverte. L'Angleterre n'avait plus qu'à développer et préciser les dispositions, en quelque sorte embryonnaires, contenues dans l'Ordonnance

américaine de 1855 et les circulaires ou décrets, pris par d'autres Etats, lors de la guerre d'Orient. Elle le fit, et certes, non sans succès, dans ses Règles de 1862, édictées, à la suite de l'incident du *Tuscarora* pendant la guerre de Sécession. Depuis, l'Angleterre est restée fidèle aux Règles de 1862, qui ont été reproduites dans toutes les Déclarations de Neutralité publiées par l'Angleterre, à l'occasion des guerres postérieures, notamment dans la Déclaration du 20 avril 1898, lors du conflit hispano-américain (1).

(1) *Déclaration du 20 avril 1898. — Deuxième règle* : « Si actuellement il se trouve dans ces ports, rades ou eaux, un vaisseau de guerre de l'un ou l'autre belligérant, ce vaisseau doit quitter ces ports, rades ou eaux, dans un espace de temps qui ne soit pas inférieur à vingt-quatre heures, et qui soit raisonnable, eu égard à toutes les circonstances et à l'état d'un tel navire quant aux réparations, provisions ou choses nécessaires à la subsistance de son équipage ; et si à partir de cette date, un vaisseau de guerre de l'un ou de l'autre belligérant entrait dans un port, rade ou eaux soumises à la juridiction de la Couronne britannique, ce vaisseau doit quitter ces ports, rades ou eaux territoriales, et gagner la mer dans l'espace de vingt-quatre heures après son entrée dans ces ports, rades ou eaux, à moins que le temps ne soit mauvais ou que le navire ne soit à court de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou qu'il ne doive être réparé ; dans chacun de ces cas, les autorités du port devront exiger que le navire gagne la mer aussitôt que possible après l'expiration des vingt quatre heures, sans lui permettre de prendre à bord plus de provisions que celles nécessaires pour son usage immédiat, et aucun navire auquel il a été permis de rester pour cause de réparations ne pourra continuer à rester pour un laps de temps supérieur à vingt-quatre heures après que les réparations auront été terminées. »

Troisième règle : Aucun navire de guerre de l'un ou l'autre belligérant ne pourra, en outre, pendant qu'il se trouve dans un de ces ports, rades ou eaux, charger des provisions, excepté les ravitaillements et autres choses qui sont nécessaires pour

Les Règles anglaises de 1862 ne tardèrent pas à être adoptées par d'autres Etats.

C'est ainsi que l'Italie, dans le Décret royal du 6 avril 1864, arrêta que les navires de guerre ou corsaires des belligérants ne pourraient se fournir dans ses ports que des moyens de subsistance indispensables à l'existence de l'équipage, et n'y faire que des réparations exigées par la sécurité de la navigation. Après une entrée par suite de détresse, le départ aurait lieu aussitôt que le danger serait passé; et, sauf détresse et disette, le navire ne pourrait pas s'arrêter plus de vingt-quatre heures (1). Toutes ces dispositions du

la subsistance de son équipage et excepté la quantité de charbon suffisante pour permettre à ce navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou pour quelque destination plus proche, et on ne lui fournira pas de charbon dans un autre port avant l'expiration de trois mois. » (*Rev. de Droit Intern. publ.*, 1898. Documents).

(1) Décret royal italien du 6 avril 1864 :

1^o Défense à des navires quelconques d'un belligérant de se servir des ports pour but de guerre, de s'y fournir d'armes ou munitions, d'y entreprendre quelque chose qui augmenterait l'aptitude militaire, etc.

2^o Les navires de guerre ou corsaires des belligérants ne peuvent s'y fournir d'autres choses que des moyens de subsistance et de réparation indispensables à l'existence de l'équipage et à la sécurité de la navigation; ainsi que (vingt-quatre heures après l'arrivée) de la quantité de houille nécessaire.

3^o Défense d'entrer avec un butin de guerre, sauf les cas de détresse.

4^o Après une entrée par suite de détresse, le départ aura lieu aussitôt que le danger sera passé.

5^o Sauf détresse ou disette, les navires de guerre des belligérants ne peuvent pas s'arrêter plus de vingt-quatre heures aux ports, rades et eaux.

6^o Intervalle de vingt-quatre heures entre les sorties de navires ennemis.

Décret de 1864 ont été reprises dans la Déclaration de Neutralité italienne du 25 août 1898 (1).

En 1898, au début de la guerre hispano-américaine, nombre de Déclarations s'inspirèrent dans une large mesure des Règles anglaises de 1862 (2).

La France et le Brésil n'ayant pas, à l'instar de l'Angleterre et de l'Italie, des textes généraux sur l'admission des navires belligérants en port neutre, profitèrent de l'occasion que leur offrait le conflit hispano-américain, pour élaborer, dans leurs Déclarations des 27 et 29 avril 1898, des règles qui dicteraient leur conduite à l'avenir, vis-à-vis des navires cherchant un asile devant les périls de mer ou relâchant dans leurs ports (3).

(1) V. Déclaration de l'Italie (*Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents).

(2) V. Déclarations de la Chine, de la République d'Haïti (25 avril), du Japon (30 avril). (Dans la *Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents).

(3) Déclaration de la France (27 avril 1898), Instruction du Ministre de la Marine aux amiraux :

Première observation : En aucun cas, un belligérant ne peut faire usage d'un port français, dans un but de guerre, ou pour s'y approvisionner d'armes ou de munitions de guerre, ou pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant pour but d'augmenter sa puissance militaire.

Deuxième observation : La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés de prises n'a été limitée par aucune disposition spéciale. Mais, pour être autorisé à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la Neutralité, qui peuvent se résumer ainsi qu'il suit : ... 3° Il ne peut être fourui à un belligérant que les vivres, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation... (*Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents).

Des déclarations de Neutralité de 1898, il résulte que les divers Etats se partagent en deux groupes : qu'ils suivent, en cette matière, deux systèmes : le système anglais, le système français.

Sans doute, l'Angleterre et la France admettent l'une et l'autre dans leurs ports les navires ennemis qui fuient devant la tempête, ou bien encore qui viennent y chercher les subsistances nécessaires, y effectuer des réparations indispensables à l'existence de leur équipage ou à la sécurité de leur navigation. Ce sont là, à proprement parler, les vrais cas de l'asile neutre, commandés par le devoir humanitaire.

Mais où l'uniformité cesse, c'est lorsqu'il s'agit d'ap-

Déclaration du Brésil (29 avril 1898 :

Art. 6. — Il ne sera permis à aucun navire de guerre ou corsaire d'entrer et de séjourner avec des prises dans nos ports ou baies pendant plus de vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée, et en aucune façon, il ne lui sera permis de disposer desdites prises et des objets qui en proviennent.

Par les mots « sauf le cas de relâche forcée », on doit entendre aussi que le navire ne sera pas obligé de partir du port dans le délai précité : 1° S'il n'a pu effectuer les conventions indispensables pour prendre la mer sans risquer de se perdre ; 2° s'il existe le même risque pour cause de mauvais temps ; 3° si enfin il est poursuivi par l'ennemi. Dans ces cas, il reste à l'arbitre du gouvernement fédéral de déterminer conformément aux circonstances le délai dans lequel le navire devra partir.

Art. 8. — Aucun navire portant le pavillon de l'un des belligérants et qui est employé à cette guerre ou s'y destine, ne pourra être approvisionné, équipé ou armé dans les ports de la République ; cette prohibition ne comprenant pas l'approvisionnement de victuailles et de provisions navales dont il manquerait absolument et les conventions indispensables pour la continuation du voyage.

Art. 11. — Les navires des belligérants prendront du combustible uniquement pour la continuation du voyage. (*Revue de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents).

porter une limitation au séjour des navires belligérants admis en port neutre. La France ne limite aucunement ce séjour. Sa déclaration de 1898 est formelle sur ce point : « La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés de prises n'a été limitée par aucune disposition spéciale » (1). Par suite, le navire belligérant qui a pénétré dans un port français peut y séjourner aussi longtemps qu'il lui plaira, pourvu toutefois qu'il se conforme aux règlements du port et ne commette aucun acte d'hostilité vis-à-vis des navires ennemis qu'il pourrait rencontrer dans ce même port. Les autorités françaises lui laisseront toute latitude pour se reposer tout à son aise et reprendre le large au moment qu'il jugera opportun.

La Déclaration britannique, suivant en cela les Règles établies par la Couronne en 1862, se montre plus stricte. D'après la deuxième règle de la Déclaration, le navire ennemi doit « gagner la mer dans l'espace de vingt-quatre heures après son entrée dans les ports, rades ou eaux soumises à la juridiction de la Couronne britannique, à moins que le temps ne soit mauvais ou que le navire ne soit à court de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage, ou qu'il ne doive être réparé (2) ».

L'on voit par là tout ce qu'a de strict et de vérita-

(1) V. Déclaration de la France (27 avril 1898) : Instruction du Ministre de la Marine. Deuxième observation. (Dans la *Revue de Droit intern. pub.* 1898. Documents).

(2) V. Déclaration de la Grande-Bretagne (20 avril 1898), deuxième règle (Dans la *Revue de Droit intern. pub.*, 1898, Documents).

blement rigoureux la conception anglaise de la Neutralité. L'Angleterre, en dehors des cas de l'asile neutre, ouvre bien ses ports aux navires belligérants. Elle leur permet bien de s'y arrêter, d'y reprendre haleine. Mais dans quelle faible mesure ! A peine le vaisseau y est-il arrivé, fatigué par le long voyage qu'il a accompli, qu'il lui faut déjà se remettre en route !

Dans ces conditions, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner de la faveur dont jouissent les doctrines anglaises sur la Neutralité auprès des Etats ? Nous sommes à une époque, où le théâtre de la guerre maritime, par suite des politiques « mondiales » des nations modernes, est porté au loin, à des milliers de milles des métropoles, sur les côtes des colonies les plus reculées. Les escadres qui doivent atteindre ce lointain théâtre des hostilités, doivent effectuer de longues croisières à travers les mers, dans les différentes parties du monde. Souvent, en cours de route, il leur faut, en raison des exigences de la navigation, s'arrêter dans les ports. Rien n'est plus facile, certes, si les navires belligérants ont la bonne fortune de rencontrer sur leur chemin des ports nationaux, où ils pourront reprendre haleine et se ravitailler tout à loisir. Mais bien rares sont les peuples qui possèdent, sur la route de leurs colonies, des stations navales, des points d'appui en assez grand nombre pour pouvoir espérer se passer de l'aide des Etats neutres (1). Que de fois, en l'absence de ports de leur nation, leurs navires ne

(1) V. Chap. I.

devront-ils pas relâcher en ports neutres ? Vis-à-vis de ces navires, l'Angleterre ne tolérera dans ses eaux qu'un séjour de vingt-quatre heures, qui le plus souvent sera notoirement insuffisant pour qu'ils soient en état de reprendre le large. La France, elle, moins stricte, ne limitera pas ce séjour, n'en fixera pas la durée maxima. Et pourtant, malgré leur inflexible rigueur, les règles anglaises seront préférées aux règles françaises et adoptées de plus en plus par les nations modernes !

Actuellement, en effet, cette tendance à suivre les théories anglaises sur la Neutralité s'affirme de jour en jour. Et si l'on examine, comme il convient de le faire, avant de rechercher les causes de l'engouement qui se manifeste en faveur des doctrines anglaises et de discuter la valeur rationnelle des deux systèmes en présence : le système anglais et le système français ; si l'on examine les divers incidents qui se sont produits, au cours des dernières guerres maritimes, relativement à l'admission des navires belligérants en port neutre, il faut bien reconnaître que les Etats sont restés fidèles aux termes de leurs Déclarations, largement inspirées des doctrines britanniques, et que la plupart de ces incidents ont été réglés d'après les théories de nos voisins d'Outre-Manche.

Lors de la guerre hispano-américaine, à propos de l'affaire du *Harvard*, la France se conforma à sa Déclaration du 27 avril 1898. Au début des hostilités, un croiseur auxiliaire américain, le *Harvard*, arrivait dans le port de Port-de-France (Martinique) pour y faire réparer des avaries reçues dans un combat

soutenu contre les Espagnols. Il fut admis dans ce port, conformément à la règle posée par les Instructions françaises du 26 avril 1898, et y resta un certain temps. L'on protesta en Espagne contre la longueur du délai alloué au *Harvard*; mais la France admettant dans ses ports les navires de guerre belligérants sans limitation de durée, il n'y avait rien à reprendre à sa conduite, du moment qu'elle ne permettait pas au *Harvard* d'augmenter sa puissance militaire sous prétexte de réparations.

Quelque temps après l'affaire du *Harvard*, un torpilleur, espagnol cette fois, le *Temerario*, se réfugia à son tour dans un port du Paraguay, pour y effectuer des réparations. Cette fois, bien entendu, ce fut le consul américain au Paraguay qui se plaignit auprès du gouvernement de l'Assomption. Celui-ci donna l'ordre au *Temerario* de désarmer s'il voulait rester dans le port neutre. Sur le refus du commandant, le gouvernement paraguayéen, après avoir nommé une commission chargée de s'assurer de l'état du navire, ordonna au commandant de partir aussitôt les réparations indispensables terminées.

Les Déclarations de Neutralité de 1904, à l'origine de la guerre russo-japonaise, reproduisirent, sur tous ces points, les dispositions des précédentes déclarations de 1898 (1). Les nombreuses espèces qui se pré-

(1) Déclarations de 1904 : Allemagne (13 février) ; Autriche (17 février) ; Belgique (12 février) ; Chine (13 février) ; Espagne (11 février) ; France (15 février) ; Grande-Bretagne (11 février) ; Italie (11 février) ; Pays-Bas (12 février) ; Danemark (27 avril) ; Suède et Norvège (30 avril) ; Egypte (12 février) (Dans *Rev. Dr. Int. Pub.*, 1904, Documents).

sentèrent, au cours de la lutte, et qui furent diversement appréciées par la presse des différents pays, ne tardèrent pas à mettre au premier plan cette grave question de l'asile et de la relâche en port neutre. Les deux doctrines, anglaise et française, furent, à plusieurs reprises, opposées l'une à l'autre et par là même soumises au jugement de l'univers.

Au début de la guerre, le Japon s'alarma du séjour que faisaient les navires russes à Djibouti. Mais, sous la pression de l'opinion et devant la déclaration du *Times* lui-même, qui trouvait l'attitude de la France parfaitement correcte et conforme à sa déclaration, le gouvernement nippon crut devoir ne pas insister et ne donna pas suite à l'affaire.

L'arrêt en rade de Cherbourg de quelques unités de l'escadre de Rodjestvensky suscita la première protestation du ministre du Japon à Paris, M. Motosu.

L'arrêt de la flotte russe à Nossi-Bé et la présence, plusieurs jours de suite, d'officiers russes dans un café-concert d'Hellville, chef-lieu de la petite île, donnèrent lieu à de nouvelles récriminations des Nippons.

Or, tout cela n'était rien à côté de l'incident de la baie de Cam-ranh, qui, aux derniers temps de la guerre, devait porter la colère anglo-japonaise à son paroxysme. Mais, comme il s'est agi à Cam-ranh de violation de la Neutralité par « base d'opérations » (c'était, du moins, l'accusation que portait le Japon contre la France), il est préférable de renvoyer l'affaire de Cam-ranh au Chapitre IV consacré à la « base d'opérations » et au stationnement prolongé.

La parfaite correction de la France s'affirma dans

l'affaire du *Diana*. Ce croiseur russe, réfugié à Saïgon, après la bataille navale du 10 août 1904, fut, à son arrivée dans ce port, sollicité, suivant les règles françaises, de faire savoir s'il était disposé à repartir après les réparations sommaires autorisées par l'usage, ou si au contraire, ayant besoin de grosses réparations, il préférait rester et désarmer. Le commandant du *Diana* ayant opté pour ce deuxième parti, le croiseur prit mouillage, et, toujours suivant l'usage, les pièces de son artillerie et de sa machinerie furent démontées. Il se trouvait ainsi dans l'impossibilité de partir. Quelques jours après son arrivée, des commodités locales ayant décidé le commandant du port à le faire changer de bassin, le *Diana* fut déplacé. A cette occasion, les machines furent remontées. Mais aussitôt après, elles furent de nouveau démontées et l'observation exacte du devoir de Neutralité fut, comme auparavant, complètement assurée.

La France ne fut pas la seule à voir, pendant cette longue guerre, des vaisseaux belligérants venir se réfugier dans ses ports. La question se posa plus délicate encore pour l'Allemagne, qui n'avait fait aucune déclaration au début de la guerre, quand le *Cesarevitch* et trois contre-torpilleurs russes vinrent se réfugier à Kiao-tcheou. Après quelques hésitations, elle se rangea à l'avis de l'Angleterre, et y fut sans doute amenée par les nombreuses et très tendancieuses dépêches que *Le Times* se fit envoyer de Berlin, comme donnant l'avis des « experts navals allemands ».

Plus délicate encore était la situation de la Chine,

quand l'*Askold* et *Grosoroi* entrèrent à Shanghai. Non seulement la Chine n'avait envoyé aucune instruction préalable pour le cas où se produirait semblable éventualité, mais le lamentable incident de Tchefou venait de montrer à quel point elle était incapable de défendre sa Neutralité. D'ailleurs Shanghai, comme tous les ports où existent encore des concessions étrangères bénéficiant de l'exterritorialité, se trouve en fait soumis à une sorte de tutelle internationale. Et celle-ci, dans le cas présent, avait quelque peine à se manifester, puisque les principes adoptés par les différentes nations ne sont pas identiques. Heureusement le Tzar, dans un esprit louable de conciliation, supprima toute difficulté en ordonnant le désarmement de ses navires.

Après la bataille de Tsu-Shima, tandis que, pour la plupart, les navires de guerre russes étaient détruits ou annihilés, les croiseurs qui accompagnaient la II^e escadre du Pacifique, provenant soit de la Flotte volontaire, soit d'achats faits aux Compagnies allemandes de navigation, échappèrent au désastre et s'enfuirent vers le Sud. Quelques jours après, l'un d'eux, le *Kouban*, atterrit sur les côtes de l'Indo-Chine et fut désarmé à Saïgon par les autorités françaises. De même, le *Terek*, arrivé à Batavia, et l'*Anadyr*, à Diégo-Suarez, furent désarmés dans ces ports (1).

Quelques vaisseaux de guerre de l'escadre de Rodjestvensky purent cependant fuir devant la poursuite japonaise, après Tsu-Shima. C'est ainsi que le *Jemt-*

(1) V. JEAN DE LA PEYRE : La guerre russo-japonaise et ses leçons (*Quest. dipl. et Col.* , 1905, p. 104).

choug, l'*Oleg*, l'*Aurora*, que l'on croyait détruits, prirent la direction du Sud, vers la côte Ouest des Philippines, sous les ordres du contre-amiral Enquist. Le 30 mai, ils furent aperçus par l'escadre américaine qui manœuvrait en vue du golfe de Lingayen. Le contre-amiral américain Train, qui commandait l'escadre, donna l'ordre d'escorter les trois croiseurs russes jusqu'à Manille. Aussitôt prévenu, le gouvernement de Washington prescrivit de retenir dans ce port les navires russes jusqu'à la fin de la guerre. Peu après le contre-amiral Train procéda à l'internement et fit mouiller les vaisseaux russes derrière le brise-lame du port, sous la garde des navires de guerre américains *Ohio* et *Monadnock* (1).

La Chine observa la même conduite vis-à-vis du contre-torpilleur *Bodry*. Au lendemain de Tsu-Shima, le *Bodry* fut aperçu, désarmé, à soixante-dix milles au Nord de l'embouchure du Yang-Tsé-Kiang. Il fut pris à la remorque par un navire anglais qui le rencontra et le conduisit à Shanghai, où, malgré ses protestations, il fut désarmé (2).

Ainsi, plus que jamais, au cours des dernières guerres maritimes, se sont affirmées les divergences des doctrines anglaise et française sur l'admission des navires belligérants en port neutre. Fréquemment, durant les hostilités, les Neutres ont eu à se prononcer, à choisir entre les deux théories. Le plus souvent, il faut bien le reconnaître, ils se sont rangés à la théo-

(1) V. *Le Temps* des 5, 7, 10, 11 juin 1905.

(2) V. *Le Temps* du 6 juin.

rie anglaise, dont s'inspirait, d'ailleurs, la plupart des déclarations de Neutralité.

Dans ces conditions, il importe de rechercher comment il s'est fait que l'Angleterre, dans la dernière moitié du siècle dernier, ait cru devoir réduire à vingt-quatre heures la durée du séjour des navires belligérants dans ses ports, qu'elle ait adopté une règle d'apparence aussi draconienne. Il importe de se demander, aussi, quelles ont été les raisons qui ont poussé les Etats, de nos jours, à rompre brusquement avec les libertés d'autrefois et à accepter, comme à l'envi, les règles nouvelles élaborées par la nation anglaise.

Commandant les voies maritimes les plus suivies, les détroits et les canaux les plus importants, jalonnant le monde de ses stations et de ses arsenaux, l'Angleterre, au point de vue maritime, occupe dans le monde une situation exceptionnelle. Aussi comprend-on fort bien que nos voisins d'Outre-Manche s'efforcent de conserver cette supériorité, péniblement acquise, au prix de grands sacrifices, et de s'en réserver en quelque sorte le monopole. De là, leur intérêt à fermer leurs ports aux escadres ennemies ; de là, leur désir de faire admettre par les autres puissances maritimes cette règle qui, si elle se généralisait, interdirait à toute autre flotte de s'éloigner de la métropole, d'entreprendre une de ces croisières géantes qui décideront de la victoire dans les guerres futures.

Tout dernièrement, dans la guerre russo-japonaise, pendant des semaines et même des mois, les journaux de tous les pays n'ont-ils pas annoncé le départ de la

flotte russe de la Baltique, pour le démentir le lendemain? Combien de temps l'Europe n'a-t-elle pas cru à une fausse sortie? L'hésitation tint, sans doute, à des causes multiples, mais où peut prendre place, à côté des pures hypothèses, l'éventualité, pour l'escadre, de se trouver vers le milieu, ou mieux encore, vers la fin de sa course, en face d'un Neutre qui, à l'instar de l'Angleterre, ne lui permettra pas de relâcher plus de vingt-quatre heures dans ses ports et l'obligera à repartir, sans que les réparations indispensables aient pu complètement être effectuées, les vivres nécessaires facilement embarqués.

En résumé, la doctrine anglaise de la limitation du séjour à vingt-quatre heures s'inspire, avant tout, de l'intérêt britannique. L'Angleterre est la reine des mers : elle entend conserver son empire. Mais il serait injuste d'insister par trop sur ce point et de faire de l'intérêt le seul et unique promoteur des Règles anglaises de 1862. La doctrine britannique ne peut-elle pas s'expliquer aussi par une conception de plus en plus nette, de plus en plus précise, que se serait faite l'Angleterre des devoirs des Neutres vis-à-vis des belligérants? Sans doute, au moment où fut élaborée la doctrine nouvelle, en pleine guerre de Sécession, peu de temps après la mise à flots dans les eaux anglaises des croiseurs confédérés (le *Georgia*, le *Shenandoah*, l'*Alabama*), la sympathie mal dissimulée du gouvernement britannique pour les Confédérés fit bien souvent violer les règles nouvelles. Un fait pourtant reste acquis. C'est la constante fidélité qu'apporta l'Angleterre à observer scrupuleusement dans la suite les *Foreign*

enlistment Acts et les Règles de 1862, lorsqu'elle fut instruite, à ses dépens, par l'Arbitrage de Genève et qu'il lui fallut donner quinze millions et demie de dollars aux Etats-Unis, dans le règlement des « Alabama claims ».

L'Angleterre avait payé cher la leçon. Elle sut la mettre à profit. Dans la crainte de revenir aux errements du passé, elle résolut d'opérer des changements radicaux, au risque même de pêcher par excès contraire. Elle revisa sa législation ancienne touchant la Neutralité, édicta de nouvelles règles, d'apparence sévère, enserrant dans une réglementation minutieuse des libertés que l'on eût pu croire intangibles. Elle se fit une doctrine originale, bien spéciale, et qui (la chose n'était pas pour nuire) se trouvait servir puissamment l'intérêt britannique le mieux entendu.

Aujourd'hui, alors que les événements de la dernière guerre ont montré les nombreux prosélytes que comptaient les Règles anglaises parmi les Etats modernes, il faut bien reconnaître que la théorie anglaise de la Neutralité est la plus conforme au Droit international. Elle apparaît, en effet, comme le corollaire logique de l'idée même de Neutralité. Grâce à elle, la réglementation de la Neutralité, restée aux siècles derniers, vague et incomplète, véritable résultat d'un marchandage séculaire entre des prétentions rivales, a fait un pas décisif dans la voie du progrès. Les Règles anglaises de 1862 ont apporté dans le domaine de la Neutralité : plus de perfection, par la réglementation de points importants jusque-là indécis ; plus d'unité, par l'établissement de nouvelles règles

sur la base de principes moins égoïstes et plus juridiques qu'auparavant, et par conséquent plus propres à gagner tous les suffrages et à effacer les divergences entre les Etats. L'observation de ces nouveaux principes, plus conformes à l'idéal international, conciliera plus sûrement le droit de la guerre et le droit de la Neutralité et préviendra plus aisément les collisions entre les intérêts des belligérants et ceux des Neutres.

Par suite, il est facile de s'expliquer la faveur qui a accueilli les Règles de 1862. Dans ces dernières années, la plupart des Etats les ont adoptées. Les nations, qui se sont montrées rebelles à l'influence anglaise, sont unanimes à reconnaître, aujourd'hui, le mérite des doctrines britanniques et laissent présumer qu'à l'avenir, si besoin est, elles modifieront dans ce sens les anciennes théories qu'elles conservent encore par respect des traditions. Ce sera là le meilleur moyen de les mettre en harmonie avec les nécessités des guerres futures.

Et, une fois le fait accompli, une fois que les règles anglaises seront universellement acceptées, le droit de la Neutralité se dégagera de plus en plus de cette anarchie, qui l'aura aussi longtemps paralysé. Les Etats neutres observeront plus fidèlement leurs devoirs. La simple relâche de vingt-quatre heures étant seule permise en port neutre aux navires belligérants, on ne pourra aussi facilement faire grief aux Neutres d'avoir toléré des abus de territoire, d'avoir permis dans leurs ports l'établissement de « base d'opérations ». Les causes de conflit entre Neutres et

belligérants diminueront d'autant. La paix universelle sera mieux assurée.

De plus, au point de vue purement économique (et c'est ce qui explique aussi la tendance actuelle des Etats à adopter les règles anglaises), les gouvernements s'efforceront de multiplier à travers les mers leurs points d'appui et leurs stations navales. Ils attacheront de plus en plus de prix à la possession de lieux d'asile faciles à fortifier, où leurs navires trouveront à l'occasion, non seulement un refuge, mais les ressources indispensables pour continuer leur croisière. De nouvelles colonies se créeront, de nouveaux débouchés s'offriront aux activités et aux capitaux de la vieille Europe. La « politique mondiale » des Etats modernes atteindra son apogée.

III. *La relâche en port neutre des navires accompagnés de prises.* — Si la doctrine française relative à la limitation du séjour des navires belligérants entrant dans ses ports, hors les cas de détresse et disette, diffère de la doctrine anglaise, elle en diffère aussi sur la conduite à tenir vis-à-vis des navires accompagnés de prises. L'Angleterre en effet, qui permet un séjour de vingt-quatre heures, interdit l'entrée de ses ports, si le navire ennemi y conduit une prise (1). En France,

(1) Déclaration de la Grande-Bretagne du 20 avril 1898. Quatrième règle : « Il sera interdit aux navires armés de l'un ou l'autre belligérant d'emmener les prises faites par eux, dans aucun port, rade ou eaux du Royaume-Uni ». C.F. Déclaration du Portugal du 28 avril 1898. Article 2 : « Est permis, dans les ports et eaux territoriales, l'entrée et le séjour à court délai des vaisseaux belligérants, ne conduisant pas de prises... » (Dans *Rev. Dr. Intern., pub.* 1898, Documents).

l'on se montre plus tolérant. Le navire ennemi pénètre-t-il, seul, dans un port français, on ne limite pas son séjour ; y vient-il suivi d'une prise, on le reçoit néanmoins. Une limitation de séjour lui est pourtant imposée dans ce cas : il devra reprendre la mer dans les vingt-quatre heures (1). Et le Brésil édicte la même règle (2).

On voit par là la sensible inégalité de traitement. Certains Etats neutres qui accordent en général un séjour de vingt-quatre heures, refusent l'entrée de leurs ports au navire qui voudrait y pénétrer avec une prise. D'autres Etats, qui ne fixent aucune limitation au séjour du navire seul, se refusent à recevoir, pour plus de vingt-quatre heures, le navire accompagné d'une prise. D'où pareil revirement ?

Il y a à cela de bonnes raisons. L'Angleterre et l'Italie, avons-nous vu, n'ont pas hésité à limiter le séjour, même le plus innocent des navires belligérants dans leurs ports, à vingt-quatre heures, craignant, avec raison, qu'un séjour plus long fut de nature à soulever

(1) Déclaration de la France du 27 avril 1898, deuxième observation de l'Instruction du Ministre de la Marine : « La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés de prises n'est limitée par aucune disposition spéciale... »

« Il ne sera permis à aucun navire de guerre belligérant d'entrer et de séjourner avec des prises dans les ports ou rades de la France et de ses colonies pendant plus de vingt-quatre heures... »

(2) Déclaration du Brésil du 29 avril 1898. Article 6 : « Il ne sera permis à aucun navire de guerre ou corsaire d'entrer et de séjourner avec des prises dans nos ports ou baies pendant plus de vingt-quatre heures... » (Dans la *Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents).

de très graves difficultés. Or, si le séjour des navires belligérants non accompagnés de prises peut mettre l'Etat neutre dans l'embarras, il en est bien autrement du séjour de navires accompagnés de prises. Rien ne serait plus dangereux pour la cause de la Neutralité.

On a admis longtemps, et cette opinion n'est point formellement condamnée par un suffrage universel, que les prises, si elles ne pouvaient être jugées par les tribunaux neutres, pouvaient du moins être admises par un Etat dans ses ports, y demeurer pendant l'instance poursuivie devant les tribunaux du capteur régulièrement institués dans le pays de ce dernier, et, une fois la sentence rendue, y être vendues.

Cependant la tendance des Etats neutres est, de nos jours, de se montrer plus stricts, de refuser même, hors le cas de nécessité donnant droit à l'asile, l'admission des prises dans leurs ports. En effet, en plus de la crainte que peut avoir l'Etat neutre de voir les marins faits prisonniers chercher à profiter de ce qu'ils sont dans un port neutre pour reconquérir leur liberté, il est incontestable qu'offrir un refuge aux prises pour une période illimitée, en permettre la vente, au lieu même de ce refuge, c'est fournir au capteur les moyens d'abrégier les risques de la conduite en lieu sûr, priver son adversaire de la chance de reprendre le navire perdu. C'est donc, de la part de l'Etat neutre, prêter aide au capteur en lui laissant, en quelque sorte, terminer en terrain neutre l'acte hostile commis en haute mer ; et il y a bien là, semble-t il, une violation grave du devoir d'abstention neutre. Cependant il ne faut pas se dissimuler, d'autre part, que le refus

d'admission des prises dans les ports neutres, en aggravant les risques du capteur, peut pousser celui-ci à détruire le navire, devenu pour lui un embarras et un danger. Et ainsi, l'entente plus stricte de leurs obligations par les Etats neutres peut, en cette occasion, induire les belligérants à user de rigueurs plus grandes vis-à-vis de leurs adversaires.

Malgré ce danger, que peut présenter le refus des Etats neutres de ne pas recevoir dans leurs ports les navires belligérants accompagnés de prises, danger largement compensé, du reste, par les avantages que procure un tel refus, en évitant de graves difficultés entre belligérants et Neutres, la tendance actuelle des gouvernements neutres, influencée par l'exemple de l'Angleterre, est d'interdire l'admission des prises dans leurs ports.

L'Angleterre, dans l'*order in council* du 1^{er} juin 1861, et la Déclaration de Neutralité du 30 avril 1877, à propos de la guerre de la Russie et de la Turquie, a interdit l'entrée de ses ports aux navires belligérants conduisant des prises. La Déclaration de Neutralité du 20 avril 1898 reste fidèle à cette même règle (1).

L'Italie admet la même mesure dans le Décret royal du 6 avril 1864; 3^o « défense d'entrer avec un butin de guerre, sauf les cas de détresse ». Sa Déclaration de Neutralité du 25 avril 1898 porte la même défense (2). De même, le Danemark, dans sa Déclaration de Neu-

(1) { V. ces Déclarations dans la *Rev. de Dr. Intern.*
(2) { *pub.*, 1898, Documents.

tralité, du 4 mai 1898 (1). En Prusse, le Règlement des prises du 20 juin 1864 défend de conduire des prises dans d'autres ports, que ceux de l'Etat ou de ses alliés, excepté en cas de détresse ou devant la poursuite de l'ennemi.

Il convient de remarquer toutefois, que les Etats qui se refusent à recevoir les navires ennemis accompagnés de prises, n'édicte pareille mesure que pour les cas où ces navires ne sont pas poussés dans leurs ports par la tempête, le manque de vivres, le pressant besoin de réparations. Dans tous ces cas, l'asile neutre leur serait accordé, tout comme aux navires qui pénètrent seuls dans le port neutre.

IV. *L'asile aux corsaires et aux insurgés.* — L'asile neutre est-il accordé aux corsaires et aux insurgés? L'asile que les Etats neutres sont autorisés à donner aux navires belligérants, d'après les conditions que nous venons d'examiner, ne saurait être applicable à des combattants dont la qualité de belligérant n'est pas reconnue par le droit international. Or, on ne peut reconnaître cette qualité de belligérant, ni aux corsaires, ni aux insurgés. Par suite, les Etats qui ont aboli la course n'accorderont pas l'asile aux corsaires qui pénètrent dans leurs ports. De même, pas d'asile à des insurgés dont le gouvernement n'est pas reconnu comme souverain et indépendant. En effet, l'asile neutre relevant de l'état juridique de la Neutralité, ne

(1) V. la Déclaration du Danemark dans la *Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898, Documents.

peut se conférer en dehors de cet état. Sont par conséquent exclus de l'asile neutre, les partis et factions, ainsi que leurs armées, flottes, soldats et navires, qui n'ont pas le caractère de belligérant.

La course fut abolie en 1856 par la Déclaration de Paris. Mais toutes les nations civilisées n'ont pas adhéré à son abolition. Les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique reconnaissent encore la course comme moyen de guerre légal. Comme cette reconnaissance doit être respectée par les autres nations indépendamment de la règle qu'elles se sont imposées elles-mêmes, nul Etat ne pouvant être obligé contre sa volonté à adopter une règle conventionnelle qui est nouvelle (et d'ailleurs l'Acte de 1856 déclare expressément qu'il ne lie que ses contractants) les puissances qui ont maintenu la course ont le droit d'accorder elles-mêmes aux corsaires, quant à l'asile comme sous tout autre rapport, le même traitement qu'avant 1856. Ainsi, un corsaire américain qui est un navire belligérant parfaitement légitime, puisque les Etats-Unis n'ont pas aboli la course, tout en ne pouvant être traité en criminel par les Etats qui traiteraient ainsi des corsaires de leurs propres nationalités et tout en ayant droit à l'accueil dont jouissaient les corsaires partout avant 1856, ne peut par cela même s'attendre à être admis, à l'égal des bâtiments de guerre, à l'asile dans les ports des Etats qui ont aboli la course. Cependant, de la règle d'après laquelle l'asile donné par les Neutres aux belligérants n'est pas accordé aux corsaires dans les pays où on ne leur reconnaît pas la qualité de belligérant, il ne s'en suit pas que l'on doive dans ces pays les traiter

sans humanité, en leur refusant le secours qui, en cas de détresse, est dû à tout le monde. Seulement dans ce cas, ni le Droit international, ni le Droit de la Neutralité, ne peuvent en être allégués pour fondement. L'asile perdu pour ceux qui exercent une pratique de guerre juridiquement condamnée, c'est l'asile neutre, c'est-à-dire celui que les Neutres donnent aux belligérants et qui, en règle générale, dépasse le devoir humain le plus restreint. Ce devoir humain au contraire demeure : il oblige moralement les peuples civilisés, indépendamment de toute réglementation. Aucune autorité, aucun gouvernement civilisé ne repousserait de ses côtes, en s'appuyant sur la Déclaration de Droit maritime de 1856, un corsaire avarié, naufragé, cherchant un refuge seulement contre la destruction ou la mort, ou des soins pour ses blessés. Si, de plus, les corsaires sont armés par les Etats qui ont maintenu la course, ils ne peuvent être considérés comme des malfaiteurs et prétendre à moins d'asile que ceux-ci ; mais cependant ils ont droit à moins d'asile que les navires belligérants dans les ports neutres.

C'est ainsi que l'ont compris plusieurs Législations, qui, même dans les Etats qui ont aboli la course en 1856, contiennent encore aujourd'hui quelques dispositions relatives à l'asile à accorder aux corsaires. Elles le distinguent volontiers de l'asile accordé aux belligérants, et cela, non seulement, parce que les corsaires manquent de la position juridique des belligérants, mais aussi à cause des excès dont ils se sont, de tout temps, rendus coupables. La règle la plus

ordinaire, c'est que les corsaires jouissent à peine du minimum auquel la doctrine la plus sévère restreint l'asile neutre, c'est-à-dire, d'une protection seulement contre le péril exposant la vie, tant que dure ce péril, tout en les soumettant à des conditions plus rigoureuses et à des garanties plus efficaces contre l'abus du port de refuge que les navires belligérants (1).

C'est ainsi que les Etats scandinaves ont, avant 1856 comme après, et encore dernièrement, dans la guerre hispano-américaine de 1898, fermé d'une façon absolue leurs ports aux corsaires, alors qu'ils admettaient les navires belligérants. De même, la Déclaration de Neutralité du Brésil du 29 avril 1898 limite l'asile aux corsaires, même pénétrant sans prises dans les ports brésiliens, à vingt-quatre heures, tandis que cette limitation n'est imposée aux navires de guerre belligérants, que s'ils conduisent des prises (art. 7) (2).

L'Italie, dans le Décret royal du 6 avril 1864, montre, pour les corsaires, la même bienveillance que pour les navires de guerre belligérants. Tout comme à ces navires, elle permet aux corsaires de se fournir, dans ses ports, des moyens de subsistance indispen-

(1) HAUTEFEUILLE, t. VI, chapitre II, § 2; — CALVO, 2^e éd., § 1086; — HALL, § 231, p. 586; — FIORE, § 1580; — FERGUSON : *Manual of international law*, §§ 224, 256.

(2) V. Déclaration du Brésil du 29 avril 1898, art. 7 : « Les corsaires, quoique ne conduisant pas de prises, ne seront pas admis dans les ports de la République pour plus de vingt-quatre heures, sauf les cas prévues à l'art. 6 ». — Art. 6 : « Il ne sera pas permis à aucun navire de guerre ou corsaire d'entrer ou de séjourner avec des prises dans nos ports ou baies pendant plus de vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée... » (Dans la *Rev. de Droit Intern. public*, 1898, Documents.)

sables à l'existence de l'équipage, et d'effectuer les réparations nécessaires à la sécurité de la navigation.

Donc, pour les corsaires, l'asile neutre doit être restreint à la seule protection contre le péril de mer, qui peut mettre en danger la vie de l'équipage. Et cela, non pas parce que les Neutres refusent de leur reconnaître la qualité de belligérant, mais par mesure de précaution, pour rendre impossibles à l'avenir les excès dont ils se sont toujours rendus coupables.

Mais convient-il d'accorder pareil traitement aux vaisseaux insurgés? Peuvent-ils, eux aussi, profiter de l'asile neutre?

On se rappelle encore ce périple invraisemblable accompli à travers la Mer-Noire, par le cuirassé russe, le *Potemkine*, qui, en rupture de discipline, promena, aux derniers temps de la guerre russo-japonaise, le pavillon rouge de la Révolution. Il apparut devant Odessa, y déclencha des « vêpres » sanglantes, se montra devant le port romain de Constantza, et vint, en fin de compte, alors que des novelliistes pressés le signalaient jusque dans la mer de Marmara, faire humble reddition aux autorités romaines (1).

Fallait-il assimiler le *Potemkine* à un corsaire? Devait-on lui reconnaître la qualité de belligérant? Nullement. La Roumanie ne pouvait voir en lui qu'un navire rebelle, indigne d'être traité en belligérant. On ne saurait, en effet, reconnaître les insurgés comme

(1) V. l'article de M. René PINON : « La Mer-Noire et la question des détroits à propos de l'incident du *Potemkine*. » (Dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 octobre 1905.

des belligérants, qu'à condition d'être reconnus comme Etat souverain. Tant qu'ils ne sont pas reconnus comme belligérants, ils doivent être traités en simples rebelles. Or, si les insurgés, se trouvant dans un des cas de détresse qui donnent lieu, d'ordinaire, à l'asile neutre, se réfugient dans un port neutre, il peut bien être correct de leur concéder le secours dû moralement au prochain malheureux, en oubliant leur caractère décliteux, aussi longtemps que dure leur misère. Mais, lorsqu'ils ont été secourus, ils ne sauraient prétendre aux privilèges rentrant dans l'asile neutre et accordés aux seuls belligérants. Etant dès lors regardés à l'égal d'infracteurs étrangers échappés à la justice de leur pays, ils pourront être extradés si la loi ou les traités y donnent lieu, sinon ils peuvent être internés dans l'Etat d'asile pendant la durée de l'insurrection. A Constantza, le gouvernement roumain n'interna pas les sept cent cinquante matelots du *Potemkine*, mais il eut soin de les disperser dans les localités du voisinage, en attendant la fin des négociations diplomatiques ouvertes à leur sujet entre la Roumanie et la Russie.

V. *Règles à observer par les navires belligérants en port neutre.* — Pendant leur séjour dans le port neutre, que l'entrée du port leur ait été accordée par suite du droit d'asile ou par concession gracieuse, il est du devoir des navires belligérants de respecter les navires ennemis qui peuvent se trouver aussi dans ce même port. Vis-à-vis de ces navires, il ne doivent pas mettre obstacle à leur jouissance légitime de l'asile neutre : ne pas les épier, ne pas les espionner, ne pas

faire la vigie dans le port, ne pas explorer ou sonder les eaux. De plus, vis-à-vis de l'Etat neutre, ils doivent observer scrupuleusement les interdictions admises par le Droit International moderne : pas d'enrôlement, pas d'armement, pas d'abus du territoire neutre, etc. Tout navire belligérant qui contreviendrait ou tenterait de se soustraire à ces règles généralement adoptées, ou bien refuserait de se soumettre aux règlements des lieux, pourrait s'y voir obligé par la contrainte. En effet, ce navire peut être éloigné du port neutre, même de force, par les autorités locales, avec défense absolue d'y retourner pendant toute la durée de la guerre, même dans les cas où, autrement, asile neutre serait accordé. Ce fut le *Neutrality Act* américain de 1818, dans son article 8, qui posa ce principe, en autorisant le Président de l'Union à employer les forces de terre et de mer de la nation, pour expulser les bâtiments qui refuseraient de s'éloigner des ports, dont la tranquillité serait ainsi troublée par leur fait (1). Depuis, la plupart des Etats l'ont adopté.

Mais, s'il importe de réglementer le séjour des navires belligérants dans les ports neutres, il est de toute nécessité aussi, en vue d'éviter des hostilités possibles dans les eaux territoriales neutres, de prendre des mesures en ce qui concerne leur sortie. Aussi,

(1) V. *Neutrality Act*, art. 8 : « Le Président aura également le droit de faire usage de ces forces (de terre et de mer) contre les bâtiments qui refuseront de s'éloigner des ports de l'Union ». (Dans CALVO : *Le Droit international théorique et pratique*, t. IV, 4^e éd., § 2515, pp. 425-426.

les Etats admettent-ils que deux navires ennemis ne doivent pas sortir d'un port ou d'une rade neutre simultanément et fixent-il, entre les deux départs, un délai minimum de vingt-quatre heures; le navire inférieur en force devant partir le premier, pour avoir, ainsi le temps d'échapper au navire ennemi plus fort. Si les deux navires ennemis sont prêts à sortir d'un port neutre en même temps, le droit de sortir le premier appartient au navire le premier entré, ou, s'il ne veut pas en user, à l'autre, à charge d'en réclamer l'exercice à l'autorité locale, qui lui délivre l'autorisation, si l'adversaire dûment avisé, persiste à rester dans le port (1).

(1) Décret royal italien du 6 avril 1864, 6° « Intervalle de vingt-quatre heures entre les sorties de navires ennemis ». Déclaration du Brésil du 29 avril 1898, art. 16 : « Aucun bateau de guerre ne pourra quitter le port immédiatement après un navire appartenait à une nation ennemie ou à une nation neutre. S'il est à vapeur, aussi bien le navire qui partira que celui qui restera, ou si tous les deux sont à voiles, il y aura entre le départ de l'un et celui de l'autre un délai de vingt-quatre heures. Si celui qui partira est à voiles et si celui qui restera est à vapeur, celui-ci ne pourra partir que soixante-douze heures après. »

Déclaration de la France du 27 avril 1898, Instruction du Ministre de la Marine aux amiraux, quatrième observation : « Intervalle de vingt-quatre heures entre les départs de deux navires ennemis. »

Déclaration de la Grande-Bretagne du 20 avril 1898, Deuxième règle : « Il y aura intervalle de vingt-quatre heures entre les départs de deux navires belligérants. »

(Voir ces Déclarations de 1898 dans la *Revue de Dr. Intern. pub.* de 1898, Documents.) On retrouve la même règle dans les Déclarations de 1904, au début de la guerre russo-japonaise, les Déclarations de 1904 n'étant, pour la plupart, que la reproduction des Déclarations de 1898.

Dans sa session de 1898, l'Institut de Droit international a consacré toutes ces règles. D'après l'article 42 du « Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers » (1), « Si deux navires sont prêts à sortir d'un port neutre simultanément, l'autorité locale établit, entre leurs appareillages, un intervalle suffisant, de vingt-quatre heures au moins. Le droit de sortir le premier appartient au navire le premier entré, ou, s'il ne veut pas en user, à l'autre, à charge d'en réclamer l'exercice à l'autorité locale, qui lui délivre l'autorisation si l'adversaire, dûment avisé, persiste à rester. Si, à la sortie du navire d'un belligérant, un ou plusieurs navires ennemis sont signalés, le navire sortant doit être averti et peut être réadmis dans le port pour y attendre l'entrée ou la disparition des autres. Il est défendu d'aller à la rencontre d'un navire ennemi dans le port ou les eaux neutres. — Les navires des belligérants doivent, au port neutre, se conduire pacifiquement, obéir aux ordres des autorités, s'abstenir de toutes hostilités, de toute prise de renfort et de tout recrutement militaire, de tout espionnage et de tout emploi du port comme base d'opérations. — Les autorités neutres font respecter, au besoin par la force, les prescriptions de cet article... »

Toutefois, ce délai de vingt-quatre heures entre les départs de deux navires belligérants a paru bien insuffisant dans certains cas, et, pour assurer l'obten-

(1) V. *Annuaire de l'Institut*, t. XVII, 1898, pp. 273 et suiv.

tion du but poursuivi, les autorités du port neutre ont le droit de l'augmenter. C'est ce que décident la plupart des Etats, notamment la Grande-Bretagne et la France.

En effet, si le navire qui sort le premier est à voiles, et le navire ennemi à vapeur, un délai de vingt-quatre heures sera le plus souvent bien insuffisant pour empêcher le navire sorti le second, de rejoindre le premier. Le Brésil, dans sa Déclaration de 1898, tout en conservant en principe le délai de vingt-quatre heures, l'a porté jusqu'à soixante-douze heures, lorsque le premier navire est à voiles et que le second est à vapeur (1). Mais, cette augmentation considérable du délai, qui peut présenter de graves inconvénients pour le second navire forcé d'attendre ainsi trois jours après le départ du premier pour prendre le large à son tour, n'est pas toujours indispensable. Aussi, le système plus souple adopté par la France et l'Angleterre, qui permet d'arriver au même résultat, doit-il être préféré au système brésilien.

L'incident du *Tuscarora* qui motiva les Règles anglaises du 31 janvier 1862 a montré aussi, à un autre point de vue, l'abus qui pouvait être fait de cette règle qu'ont adoptée les Etats de mettre un intervalle de vingt-quatre heures entre les départs de deux vaisseaux ennemis.

En décembre 1861, durant la guerre de Sécession,

(1) V. Déclaration du Brésil, Art. 16 (*Revue de Droit Intern. pub.* 1898, Documents).

était entré dans le port de Southampton, le steamer nordiste le *Tuscarora*, conduit par un capitaine d'une ingéniosité peu commune. A la même époque, se trouvait en réparation dans le même port de Southampton un croiseur confédéré, le *Nashville*. Le *Tuscarora* entreprit de bloquer le *Nashville* dans le port de Southampton. Et voici comme il s'y prit : Se tenant toujours sous vapeur, dès que le *Nashville* se préparait à partir, il prenait les devants, puis revenait dans le port avant que les vingt-quatre heures fussent écoulées depuis son départ. En renouvelant sans cesse ce jeu, il parvint à retarder indéfiniment la sortie du croiseur sudiste. En fin de compte, le gouvernement britannique fut obligé de faire accompagner le *Nashville* jusqu'à la haute mer, tandis que défense était faite au *Tuscarora* de prendre le large avant l'expiration du délai de vingt-quatre heures.

Toutes ces dispositions prises par les gouvernements, relativement à la sortie des ports neutres des navires belligérants, et ayant pour but non moins la protection de ces navires les uns contre les autres, que le respect et le maintien de la Neutralité, se trouvent en partie déjà dans les règlements de ports en usage au XVIII^e siècle, ainsi que dans les traités conclus entre les Etats, à cette même époque. C'est ainsi que les Etats-Unis avaient inséré des clauses semblables dans plusieurs traités conclus par eux, immédiatement après leur déclaration d'indépendance, et à la fin du XVIII^e siècle. Si bien que cette réglementation, que l'on pourrait croire toute moderne, était connue depuis longtemps des Etats neutres. Ortolan ne cite-t-il pas

un cas d'application de la fameuse Règle des vingt-quatre heures remontant à 1759 (1)?

A la suite de l'incident du *Tuscarora*, l'Angleterre adopta la Règle des vingt-quatre heures en 1862, et depuis, sous l'influence de la doctrine, les Etats, pour la plupart, comme nous venons de le voir, n'ont pas hésité à suivre son exemple (2).

(1) D'après ORTOLAN : une escadre anglaise, entrée dans le port de Cadix, où un bâtiment de guerre français (ennemi) était mouillé, a été obligée, sur l'initiative des autorités de la place, d'attendre son départ avec une avance de vingt-quatre heures (ORTOLAN : *Règles internationales et Diplomatie de la mer*, pp. 292-296).

(2) V. ORTOLAN, pp. 291 et suiv. ; BLUNTSCHLI, § 776 *bis* ; FIELD, §§ 975, 976 ; BULMERINCQ, p. 359.

V. p. 62, Décret royal italien du 6 avril 1864, 6°.

V. Déclaration du Brésil du 29 avril 1898, art. 16.

Déclaration de la Grande-Bretagne du 20 avril 1898, Deuxième règle.

Déclaration de la France du 27 avril 1898, quatrième observation :

(*Revue de Droit Intern. pub.*, 1898. Documents).

CHAPITRE III

Le ravitaillement en port neutre

I. *Obligation pour l'Etat neutre d'imposer à ses ressortissants le respect de la Neutralité.* — Il est depuis longtemps admis que les Etats neutres doivent s'abstenir de toute intervention personnelle, de toute participation à la guerre, sous peine de perdre le bénéfice de leur Neutralité vis-à-vis de l'Etat dont ils ont méconnu les droits. Mais il importe de se demander, comme nous l'avons fait (1), si ces Etats neutres ne sont responsables que des actes émanant d'eux-mêmes, des autorités ayant mission de les représenter dans les relations internationales, ou bien si leur responsabilité s'étend également aux actes commis par leurs ressortissants. Suffit-il aux autorités de l'Etat neutre de s'abstenir, en ce qui les concerne, de toute violation de la Neutralité, ou leur faut-il de plus, le cas échéant, agir pour empêcher leurs ressortissants de les commettre ?

A mesure que la civilisation progresse, la guerre et la Neutralité sont de plus en plus considérées comme des affaires d'Etat, dont les conséquences doivent

(1) V. Introduction, pp. 14 et suiv.

atteindre aussi peu que possible les sujets en leur qualité de particuliers. La guerre se fait entre les Etats en tant que personnes internationales, et l'état juridique, créé par les litiges qui y ont donné lieu, est un état de choses de nature essentiellement publique et non privée. Et comme, du reste, presque tout le mouvement commercial qui transporte des biens d'un pays à l'autre renforce celui-ci, partant ses moyens de résistance, le système qui comprend la guerre comme une affaire privée aboutirait à détruire entièrement tout commerce entre Neutres et belligérants, chose impossible de notre temps. C'est pourquoi le principe moderne est celui-ci : les citoyens n'étant que médiatement, c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'Etat, des sujets de la Neutralité, tous les devoirs d'abstention doivent autant que possible être transférés du domaine privé au domaine public, et imposés aux gouvernements.

Il est vrai que ce principe est surtout applicable aux devoirs des Neutres consistant à ne pas s'ingérer directement dans les hostilités et à ne point tolérer les abus du territoire neutre par les belligérants. Mais on tend aussi de plus en plus à libérer les particuliers des devoirs de s'abstenir d'aide et de renfort, obligations qui les concernent plus directement que les autres devoirs d'abstention ; et dans la même mesure on les met à la charge de l'Etat. On tend à lever les obstacles qui ont été mis autrefois aux transports et au trafic par lesquels les particuliers apportent des ressources aux belligérants et à leurs sujets ; d'autant que la difficulté d'établir une distinction nette entre

les renforts bellicieux et les renforts pacifiques est toujours plus ressentie à mesure qu'augmentent les exigences découlant de règles plus strictement juridiques (1).

Aussi, importe-t-il, devant l'incertitude et les changements fréquents dans la délimitation entre les obligations de l'Etat et celles des citoyens, de déterminer dans chaque cas spécial ce qui incombe aux gouvernements et ce qui incombe aux particuliers. L'obligation pour l'Etat neutre d'interdire à ses nationaux et de réprimer tout acte quelconque pouvant être considérée comme un service rendu à un belligérant, étant un principe théoriquement admis aujourd'hui, il importe de rechercher dans quelle mesure s'y conforme la pratique.

II. *Les enrôlements de matelots étrangers.* — La première restriction imposée aux Etats Neutres fut relative à l'enrôlement des matelots étrangers pour le compte des belligérants.

Les Etats-Unis furent amenés par les circonstances à prendre l'initiative de cette réforme. A la suite de la capture du navire anglais le *George*, par la frégate française l'*Embuscade*, dans la baie de Delaware, en violation du territoire de l'Union, et devant la prétention du représentant de la République française d'armer des corsaires et de faire des enrôlements de marins dans les ports des Etats-Unis, le cabinet de Washington

(1) V. KLEEN : *Lois et usages de la Neutralité*, t. I, pp. 233-234.

notifia aux ministres de France et d'Angleterre la Déclaration connue sous le nom de *Foreign enlistment Act* du 5 juin 1794 (Loi sur les enrôlements étrangers) et complétée plus tard par une loi de portée plus générale, le *Neutrality Act* du 3 avril 1818. D'après l'*Act* de 1818, il était défendu aux citoyens des Etats-Unis de s'enrôler pour le compte d'un belligérant étranger (1).

L'Angleterre imita bientôt l'exemple des Etats-Unis et fit adopter par son Parlement une loi spéciale ayant pour but d'interdire les enrôlements pour l'étranger. Ce fut le *Foreign enlistment Act* du 3 juillet 1819, qui prohiba « l'engagement et l'enrôlement des sujets de Sa Majesté au service belligérant étranger sans la permission de Sa Majesté ». Cette législation, dont les bases essentielles sont empruntées au *Neutrality Act* américain de 1818, est aujourd'hui encore celle qui régit la matière en Angleterre, le *Foreign enlistment Act* du 9 août 1870, voté à la suite des *Alabama claims*, étant venu simplement renouveler et préciser celui de 1819, pour mettre ses dispositions plus en harmonie avec les temps (2).

(1) V. *Neutrality Act* du 3 avril 1818, Art. 1 : « Il est défendu à tous citoyens des Etats-Unis d'accepter ou d'exercer aucune commission qui ait pour objet l'accomplissement d'actes hostiles contre une nation amie. »

Art. 2 : « Tout enrôlement à bord d'un navire de guerre ou d'un corsaire étranger sera considéré comme un acte criminel. » Dans CALVO, 4^e édit., T. IV, § 2515, pp. 425-426.

(2) *Foreign enlistment Act*, du 9 août 1870. Art. 4 : « Tout sujet britannique qui, soit dans les limites des possessions de S. M., soit au dehors, acceptera ou conviendra d'accepter, sans l'autorisation de S. M., une commission ou un engagement

Les autres puissances n'ont pas, à l'instar des Etats-Unis et de l'Angleterre, avec leurs *Foreign enlistment Acts*, interdit l'enrôlement étranger par une loi. Elles préfèrent publier des défenses spéciales au début de chaque guerre, dans leurs Déclarations de Neutralité.

Ainsi la France, dans sa Déclaration du 27 avril 1898, au début de la guerre hispano-américaine, porte la défense suivante, conçue en termes absolus : « il est défendu aux Français de s'enrôler » (1). De plus notre Code Civil, dans ses articles 17 et 21, punit de la perte des droits de citoyen le Français qui passe au service d'un belligérant étranger (2).

De même, en Italie, le Code Pénal, sanctionné sous ce rapport par les Déclarations de Neutralité de 1864 et 1870, interdit tout service, sans la permission du gouvernement, dans la marine militaire d'un belligérant, ainsi que dans son armée.

quelconque dans le service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un autre Etat étranger, lequel est en paix avec S. M. et désigné dans le présent *Act* sous le nom d'Etat ami, tout sujet britannique ou toute autre personne qui induira une autre personne à accepter ou à convenir d'accepter une commission, ou un engagement quelconque dans le service militaire ou naval d'un Etat étranger, ainsi qu'il vient d'être dit, sera passible d'amende et de prison, ou seulement de l'une ou l'autre de ces peines, à la discrétion de la Cour devant laquelle l'infraction sera établie... » Dans l'*Annuaire de Législation étrangère*, T. I, pp. 47 et suiv. Trad. DÉMAREST.

(1) V. Déclaration du 27 avril 1898 (dans *Revue du Dr. Int. pub.*, 1898. Documents).

(2) Code civil, art. 17 (Loi 26 juin 1889) : « Perdent la qualité de Français : ... 4° Le Français qui, sans autorisation du gouvernement, prend du service militaire à l'étranger, sans

III. — *Les ventes ou fournitures de navires équipés pour la guerre.* — Une deuxième restriction a porté sur la vente de navires équipés pour la guerre et sur les fournitures d'armes en port neutre. Cette deuxième restriction remonte, elle aussi, au premier *Foreign enlistment Act* américain, à l'Act du 5 juin 1794, qui prohibait les enrôlements et les préparatifs d'expéditions hostiles contre une puissance amie. Mais l'Act de 1794 ne prévoyait pas et ne punissait pas les armements cachés faits au moyen d'une vente apparente, sur le territoire neutre, aux agents d'un belligérant. Le *Neutrality Act* du 3 avril 1818 vint combler cette lacune, en interdisant et réprimant les armements contraires à la Neutralité, qui se couvrent d'un propriétaire fictif ou d'une vente simulée (1).

préjudice des lois pénales contre le Français qui se soustrait aux obligations du service militaire. »

Art. 21 (Loi 26 juin 1889) « Le Français qui, sans autorisation du Gouvernement prendrait du service militaire à l'étranger, ne pourra rentrer en France qu'en vertu d'une permission accordée par décret, et recouvrer la qualité de Français qu'en remplissant les conditions imposées en France, à l'étranger pour obtenir la naturalisation ordinaire. »

(1) V. *Neutrality Act* de 1818. Art. 3 : « Il en sera de même de l'action d'équiper ou d'armer un navire destiné au service d'un pays étranger dans le but de prendre part à des hostilités contre une nation en paix avec les Etats-Unis ; toute infraction à cet égard, comme toute commission donnée à un bâtiment pour agir dans le même but, donnera lieu à la confiscation du navire, des armes, des provisions, etc. . . »

Art. 4 : « Sera considéré comme délictueux le fait de la part de citoyens des Etats-Unis d'augmenter la force d'un navire de guerre ou d'un corsaire quelconque étranger, dont le gouvernement est en guerre contre un pays tiers en paix avec les Etats-Unis. »

(Dans CALVO : 4^e éd., t. IV, § 2515, pp. 425-426).

Le *Foreign enlistment Act* anglais du 3 juillet 1819 défendit aussi aux citoyens anglais « de construire, de vendre, d'armer ou d'équiper des navires destinés à agir hostilement contre l'une ou l'autre des parties belligérantes ; de fournir à ces mêmes belligérants, des corsaires, de contribuer à l'armement de ceux-ci, par des fournitures d'armes, de munitions ». Et l'on sait toutes les difficultés que causa à l'Angleterre, au cours de la guerre de Sécession, l'insuffisance de l'Act de 1819. A la suite des *Alabama claims*, le *Foreign enlistment Act* du 9 août 1870 fut promulgué qui devait faire cesser un tel état de choses. D'après l'article 8 : « sera passible des peines portées aux art. 4, 5, 6 (emprisonnement, amende) toute personne qui, dans les limites des possessions de S. M., aura sans l'autorisation de S. M. : 1^o construit ou convenu de construire, ou fait construire un navire avec l'intention qu'il soit employé au service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, ou sachant, ou même ayant juste raison de croire que telle est sa destination ; 2^o dressé ou délivré une commission pour un navire dans les mêmes circonstances ; 3^o équipé un navire dans les mêmes circonstances ; 4^o expédié, fait expédier ou permis de faire expédier un navire dans les mêmes circonstances... » Et l'art. 10 : « sera passible des peines portées aux art. 4, 5, 6, toute personne qui, dans les limites des possessions de S. M., sans l'autorisation de S. M., renforcera le nombre des canons, changera les canons ou ajoutera quelque chose à l'équipement de guerre d'un navire qui, au moment où il se trouvait dans les limites des

possessions de S. M., était au service militaire d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, et qui de cette façon accroîtra et augmentera, donnera le moyen d'accroître et d'augmenter ou participera sciemment au fait d'accroître et d'augmenter la puissance de combat de ce navire (1) ».

De même que pour les enrôlements, pour prohiber la construction et l'armement de navires en port neutre, les autres nations n'ont pas cru devoir promulguer une législation spéciale, comme les *Foreign enlistment Acts* anglo-américains.

Sur cette question, la France ne possède que les textes assez vagues et assez élastiques des articles 84 et 85 du Code pénal (2). Par bonheur, le gouvernement français apporte un remède à cette insuffisance de textes, en saisissant l'occasion des déclarations de Neutralité qu'il proclame au début de chaque guerre, pour compléter la législation existante par des ordonnances administratives qui mettent autant que possible le texte de la loi en harmonie avec le Droit international moderne. C'est ainsi que sont formellement interdits, par la Déclaration du 27 avril 1898, les arme-

(1) V. *Foreign enlistment Act* du 9 août 1870, art. 8 et 10 (Dans l'*Annuaire de Législation étrangère*, t. I, pp. 47 et suiv.)

(2) Code pénal, article 84 : « Quiconque aura, par des actions hostiles, non approuvées par le gouvernement, exposé l'Etat à une déclaration de guerre, sera puni de bannissement ; et si la guerre s'en est suivie, de la déportation. » Article 85 : « Quiconque aura, par des actes non approuvés par le gouvernement, exposé des Français à éprouver des représailles, sera puni du bannissement. »

ments de navires pour le compte des belligérants (1).

Dans les Codes des pays latins, en Italie, en Belgique, l'on retrouve le principe contenu dans notre code pénal, et à l'aide duquel les armements peuvent être poursuivis et punis, à la seule condition qu'ils aient donné lieu à des plaintes ou à des représailles. Dans tous ces pays, comme en France, ce sont les Déclarations de Neutralité qui viennent remédier aux inconvénients occasionnés par les lacunes de la loi. En Espagne et en Portugal, la loi est plus explicite. Elle défend les fournitures de navires de guerre à un belligérant. Des défenses analogues se retrouvent dans les lois du monde germanique : en Autriche, en Danemark, en Suède, aux Pays-Bas.

IV. — *La contrebande de guerre : les fournitures d'armes, de vivres, de charbon.* — L'Etat neutre, avons-nous vu, est responsable des enrôlements pratiqués sur son territoire, ainsi que des constructions et équipements de navires, pour le compte des belligérants, effectués dans ses ports. En est-il de même des fournitures d'objets, faites par ses nationaux, qui rentrent dans le vaste domaine de la contrebande de guerre ?

Nulle question du Droit international n'a donné lieu à plus de variations, à plus de confusions, à plus de contradictions, que la contrebande de guerre, parce que nulle, mettant aux prises des intérêts aussi

(1) Déclaration du 27 avril 1898 : « Il est défendu au Français de s'enrôler, de contribuer à l'équipement ou à l'armement d'un navire de guerre... »

(Dans *Rev. de Dr. Int. publ.*, 1898, Documents.)

considérables et aussi opposés, n'offrait moins de principes certains pour imposer, en toute occasion, des solutions identiques. La liste des objets de contrebande ne varie pas seulement de puissance à puissance ; chaque Etat se réserve le droit de se déjuger et traite de contrebande, lorsqu'il est en guerre, ce qu'il jugeait objet inoffensif, lorsqu'il était neutre.

Les transformations de l'art de la guerre justifient parfois ces revirements. Telle substance naguère sans utilité pour la lutte, y vient, à la suite d'une invention, jouer un rôle prépondérant, tandis que telle autre adaptée aux besoins des luttes anciennes, devient sans emploi dans les guerres futures. Plus souvent, l'intérêt du moment dicte seul les opinions changeantes des gouvernements. Il serait superflu de retracer l'histoire de leurs variations, dans leurs ordonnances ou dans leurs traités. On chercherait vainement à en dégager une doctrine sûre (1).

L'Institut de Droit international s'est livré à un examen approfondi de cette grave question de la contrebande de guerre, et cet examen a démontré une fois de plus les difficultés du sujet. Dans sa session de Venise, en 1896, l'Institut n'a admis qu'une sorte de contrebande de guerre : la contrebande absolue, c'est-à-dire celle qui porte sur des objets fabriqués en vue de la guerre et propres directement et immédiatement à cette fin. La contrebande relative ne comprenant que des objets susceptibles d'usages pacifiques aussi

(1) V. Charles DUPUIS : *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, pp. 242-244.

bien que belliqueux, objets dont l'emploi le plus habituel est un emploi pacifique, alors que l'emploi belliqueux est plutôt accidentel ou exceptionnel; à la session de Venise, on ne s'est préoccupé que de la contrebande absolue, et, afin d'éviter toute interprétation qui risquerait d'étendre un jour la liste des objets prohibés, on a procédé par énumération limitative. « Sont contrebandes de guerre, aux termes de l'art. 1^{er} : 1^o les armes de toute nature; 2^o les munitions de guerre et les explosifs; 3^o le matériel militaire (objets d'équipements, affûts, uniformes, etc.); 4^o les vaisseaux équipés pour la guerre; 5^o les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate de munitions de guerre. » De plus, « sont donc et demeurent abolies les prétendues contrebandes désignées sous les noms soit de contrebande relative concernant des articles (*usus ancipitis*) susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande accidentelle quand lesdits articles ne servent spécialement aux buts militaires que dans une circonstance particulière » (art. 4) (1).

L'accord est loin de régner parmi les auteurs au sujet de la contrebande de guerre, et les doctrines continentales s'opposent nettement aux doctrines anglaises. Même parmi les auteurs du continent, il convient de distinguer deux théories divergentes. Les uns n'admettent point qu'il puisse exister d'autre contrebande que la

(1) V. le texte des règles admises par l'Inst. de Dr. Int., *Annuaire de l'Institut*, t. XV, 1896, pp. 230 et suiv.

contrebande absolue, d'autre prohibition que celle des objets qui, fabriqués en vue de la guerre, sont directement et immédiatement propres à cette fin. Les autres admettent qu'en dehors de ces objets « expressément faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement » (1), il en est de susceptibles d'usages pacifiques comme d'usages belliqueux, dont l'importance est telle dans les opérations de guerre, au moins dans certaines circonstances, qu'on ne saurait les rayer des listes de contrebande de guerre. A côté de la contrebande absolue, il existe une contrebande relative. Ces auteurs l'admettent. Mais l'accord cesse bien vite, lorsqu'il s'agit de déterminer les objets qui doivent être classés dans cette catégorie.

Les doctrines anglaises, elles aussi, distinguent deux sortes de contrebande : la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Elles rangent dans la contrebande absolue nombre d'objets que les auteurs continentaux rangent parmi la contrebande relative. Elles y font entrer non seulement les choses qui ne servent qu'à la guerre, mais encore celles qui servent également à la guerre et à la paix, lorsqu'elles sont de nature à servir particulièrement à l'ennemi durant la guerre. Quant à la contrebande conditionnelle, elle ne comprend que des objets susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que belliqueux, objets dont l'emploi le plus habituel est un emploi

(1) V. BLUNTSCHLI : *Le Droit international codifié*, n^{os} 801 et suiv.

pacifique, dont l'emploi belliqueux est plutôt accidentel ou exceptionnel (1).

Le document le plus probant à consulter sur les listes d'objets de contrebande de guerre dressées par les doctrines anglaises est, sans doute, le Manuel des prises maritimes (*Manual of Naval Prize Law*).

(1) Il est des auteurs, tant anciens que modernes, qui considèrent comme licite le trafic de contrebande en pays neutre :

V. notamment : GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, cap. I, § V, 1; BYNKERSHOEK, *Quæstionum juris publici*, cap. XXII, VATTEL, *Droit des gens*, § 112; LAMPREDI, *Del commercio dei popoli neutrali*, part. I, § 5; KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 288; SAALFELD, *Handbuch des positiven Völkerrechtes*, § 131.

De même : ORTOLAN, p. 181; HEFFTER, § 166; NEUMANN, p. 136; TWISS, § 151; CREASY, §§ 571-572.

L'opinion opposée, selon laquelle les actes de contrebande doivent être réprimés aussi quand ils sont commis sur le territoire neutre, compte beaucoup de représentants distingués :

V. notamment : GALIANI, *Dei doveri dei principi neutrali*, part. I, cap. II, § 4; HAUTEFEUILLE, tit. VIII, section III; PHILLIMORE, § 238; PISTOYE et DUVERDY, *Traité des prises maritimes*, t. I, p. 394; WOOLSEY, *Introduction to the study of international law*, § 193; GESSNER, *Le droit des Neutres sur mer*, pp. 125-127, 162.

Parmi les publicistes, qui proscrivent la contrebande accidentelle, comme étant injuste en théorie et inopportune en pratique, il convient de citer :

ORTOLAN, p. 222 ; HAUTEFEUILLE, tit. VIII, sect. IV, t. II, pp. 313-315; NEUMANN, § 51; WOOLSEY, §§ 195-196; CALVO, §§ 1114, 1125; FIELD, § 859; GESSNER, pp. 99, 104-105, 109, 159-160; FIORE, §§ 1591, 1600.

Quant aux auteurs qui admettent la contrebande accidentelle, avec ses différentes nuances, citons : HÜBNER, t. II, 2^e part., chap. I, § 5; MANNING, pp. 352-353; PHILLIMORE, §§ 252-253; CREASY, §§ 574-576; HALL, § 241; FERGUSON, § 265. BLUNTSCHLI (§§ 803-805) et HEFFTER (§ 160), font à ce système quelques concessions hésitantes.

D'après le Manuel : « Tous objets qui sont adaptés seulement aux usages de la guerre et un certain nombre d'autres objets qui, bien que propres également aux usages de la paix, sont, de leur nature, particulièrement utiles à l'ennemi pour la guerre, trouvés à bord d'un navire qui a une destination hostile sont de contrebande absolue.

« La liste des objets de contrebande absolue comprend : les armes de toutes sortes et les instruments pour la fabrication des armes ; les munitions et les matières premières dont elles sont faites, y compris le plomb, le sulfate de potasse, le muriate de potasse, le chlorure de potasse, le chlorate de potasse et le nitrate de soude ; la poudre à canon et ses matériaux, salpêtre et soufre, également le fulmi-coton ; les objets d'équipement et d'habillement militaires ; le matériel de guerre ; le matériel naval, comme les mâts, espars, gouvernails et bois de constructions navales, chanvre et cordages, toile à voile, poix et goudron ; cuivre pour blinder les vaisseaux ; machines de marine et leurs parties...

« La liste des objets de contrebande conditionnelle comprend : les provisions et liqueurs pour la consommation de l'armée et de la marine ; la monnaie ; le matériel télégraphique, par exemple : fils de fers, vases poreux, platine, acide sulfurique et zinc ; le matériel de construction de chemins de fer, barres de fer, traverses, etc. ; le charbon, le foin, les chevaux, la résine, la graisse, le bois de construction.

« C'est une partie des prérogatives de la couronne pendant la guerre d'étendre ou de réduire les listes

d'articles devant être considérés comme contrebande absolue ou conditionnelle... (1) ».

Des doctrines anglaises, il résulte que les nécessités de guerre exigent absolument que l'on attribue le caractère de contrebande de guerre à des objets susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que d'usages belliqueux. Il résulte aussi que la liste des objets de contrebande ne saurait être arrêtée d'une manière fixe et invariable: aussi, la Couronne, qu'il s'agisse de contrebande absolue ou de contrebande relative se réserve-t-elle toujours le droit d'allonger la liste, si les circonstances le lui font juger nécessaire. Il résulte enfin que, les objets de contrebande ne devant être interdits qu'en raison des services qu'ils peuvent rendre à l'ennemi dans la conduite de la guerre, la prohibition doit être limitée à la mesure de leur emploi probable à des usages belliqueux (2).

Pour l'instant, la théorie anglaise, si différente, on le voit, de la théorie admise sur le continent, gagne de jour en jour du terrain. On ne saurait se dissimuler la tendance de plus en plus marquée des Etats à

(1) V. *Manuel britannique des prises maritimes*, n^{os} 61 et suiv., p. 48 et suiv.

(2) CF. Les listes dressées par les auteurs: HÜBNER: *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, 2^e Part., Ch. I, § 5. — SAALFELD, § 131. — MANNING, p. 355. — HEFFTER, § 160. — HAUTEFEUILLE, T. II, tit. VIII, § 6, p. 420. — BLUNTSCHLI, § 803. — FIORE, § 1061.

CF. aussi les listes dressées par les législations nationales: par la France dans ses instructions marines de 1854; de la Suède dans son décret de 1854 sur le commerce neutre; de la Prusse et de l'Autriche dans leurs règlements des prises de 1864; de l'Italie dans son Code maritime marchand de 1865; de la Russie dans son Ukase de 1877 concernant les Neutres.

l'adopter. Néanmoins, en l'état actuel des choses, la question de la contrebande de guerre reste encore aujourd'hui une des questions les plus incertaines du Droit international.

1^o *Les fournitures d'armes et de munitions.* — Bien avant l'époque où furent dressées les premières listes d'articles de contrebande, l'usage, depuis fort longtemps déjà, prohibait les objets particulièrement destinés à la guerre, et au premier rang les armes et les munitions. Le transport à un ennemi d'armes et de munitions entraînait la confiscation du navire et de la marchandise.

Dans la suite, lorsque furent établies les listes d'objets de contrebande, les auteurs et les législations nationales furent unanimes à ranger parmi ces objets les armes et les munitions de guerre (1).

De même, de nos jours, le *Manuel des prises maritimes* britannique et l'Institut de Droit international qualifient ces mêmes objets de contrebande absolue (2).

C'est qu'en effet, de tout temps, l'on a estimé que rien ne serait plus contraire à l'abstention neutre, de la part d'un Etat, que de fournir aux belligérants des armes et des munitions, dont le caractère belliqueux est indéniable. Ce serait vraiment s'immiscer dans les hostilités que de prêter une aide à ce point caractérisée. Aussi les Etats neutres ont-ils le devoir de s'abste-

(1) V. L'indication des dernières listes dressées, p. 107.

(2) V. *Supra*, p. 106.

nir eux-mêmes de pareilles fournitures et de réprimer chez leurs sujets les tentatives qui pourraient en être faites.

Ainsi donc, à l'heure actuelle, d'après les principes généralement admis par fournitures prohibées aux belligérants d'armes et de munitions, il faut entendre les fournitures :

1) D'armes de guerre, à feu, de jet, d'estoc ou de taille, telles que canons, mortiers, mitrailleuses, coulevrines, obusiers, fusils, carabines, revolvers, pistolets, pétards, épées, glaives, sabres, poignards, javelots, lances, piques ;

2) De munitions de guerre (*stricto sensu*), telles que bombes, obus, grenades, boulets, balles et autres projectiles ; mitraille, grenaille, dragées, fusées, saucissons, cartouches, capsules métalliques, poudre, fulmicoton, matières explosives ou fulminantes propres à remplacer la poudre, charges de toute sorte.

3) D'objets d'équipement de guerre appartenant à l'armement, tels que casques, cuirasses, armures, plastrons, boucliers, baudriers, ceinturons, porte-épée, porte-mousqueton, fourreaux, gâines, fontes, gibernes, cartouchières, mandrins, bandoulières, tire-balles, objets faits pour porter des armes ou pour servir de protection contre celles de l'ennemi ; les articles d'artillerie ou de cavalerie ; les articles de harnachement ; les uniformes militaires.

4) Les machines et instruments spécialement faits pour fabriquer ces objets (1).

(1) V. KLEEN : *Lois et Usages de la Neutralité*, T. I, liv. II, Div. III, Ch. I, Art. VI, p. 393.

Cependant un doute peut s'élever toutefois en ce qui concerne les ventes périodiques que peut faire un Etat du matériel déclassé de ses arsenaux. Ces ventes doivent-elles être interrompues en temps de guerre, du moins lorsqu'il y a lieu de croire que des agents des gouvernements belligérants prendront part aux adjudications ?

Il ne s'agit plus ici d'une aide directement prêtée à l'un des adversaires. Il n'y a là qu'une occasion, pour les Etats en guerre, de profiter d'un acte normal de l'Etat neutre, à l'effet de compléter leur armement. L'interruption de ces ventes ne semble pas être d'obligation stricte pour le gouvernement neutre : elle est, en tout cas, une mesure de prudence et de sagesse.

En 1863, le gouvernement britannique, ayant appris qu'une vieille canonnière réformée vendue à des particuliers était tombée aux mains d'agents des Confédérés, prit le parti de ne plus mettre en vente, jusqu'à la fin de la guerre de Sécession, aucun navire appartenant à la marine royale.

Le gouvernement américain, il est vrai, suivit, en 1870, une conduite opposée. Une loi du Congrès avait, en 1868, autorisé le Secrétaire d'Etat pour la guerre à aliéner tout le matériel sans emploi. Les ventes d'armes avaient commencé avant l'ouverture des hostilités entre la France et l'Allemagne. Ces ventes ne furent pas suspendues pendant le conflit franco-allemand, et plus de trois cents mille fusils furent ainsi achetés par les agents du gouvernement français. L'année suivante, le Sénat des Etats-Unis nomma une commission pour faire une enquête à ce

sujet. Le rapport des commissaires conclut au caractère licite de l'action du pouvoir exécutif, en se fondant sur ce que les ventes avaient commencé avant le début de la guerre franco-allemande et, qu'au lieu d'accorder aucune préférence aux belligérants, on refusait l'occasion d'acheter aux personnes suspectes d'être leurs agents. Il déclarait que le gouvernement ne savait pas, au moment de la vente, que les acheteurs agissaient pour le compte de la France, mais ajoutait encore que, même si le chef de l'Etat français avait apparu en personne comme acheteur, il aurait été licite de lui vendre, en conséquence d'une politique nationale adoptée avant le commencement des hostilités. En vérité, le cas semble avoir frôlé singulièrement les limites entre ce qui est permis et ce qui est défendu. On peut estimer qu'en droit strict le gouvernement américain n'était pas absolument tenu d'interrompre ses ventes, et cependant regretter qu'il n'ait pas cru devoir interpréter plus largement l'obligation non douteuse de ne prêter assistance à aucun des belligérants.

2° *Les fournitures de vivres, d'eau.* — En ce qui concerne la contrebande absolue, les Etats, avons-nous vu, sont d'accord pour accepter la liste limitative des objets prohibés dressée, en 1896, par l'Institut, consacrant en cela la pratique généralement admise à la fin du XIX^e siècle. Mais il n'en est pas de même pour la contrebande relative. Que de difficultés, que de divergences, lorsqu'il s'agit de donner une énumération de ces « objets dont l'emploi le plus habituel est

un emploi pacifique et dont l'emploi belliqueux est plutôt accidentel ou exceptionnel » ?

Les moyens de subvenir à la nourriture des soldats et des marins semblent être, entre toutes choses, les moins militaires. Cependant, depuis longtemps déjà, les gouvernements ont parfois prohibé les vivres, au cours des guerres passées. Les prohibitions concernant les vivres apparaissent dès le ^{xiv}^e siècle, dans les lois et traités ; et c'est l'Angleterre, paraît-il, qui les introduisit. Dans le courant du ^{xvii}^e siècle, l'amirauté britannique déclara contrebande les céréales, le vin et l'huile. En 1689, la Hollande et l'Angleterre, en guerre l'une avec l'autre, prohibèrent le transport de vivres et céréales quelconques. Depuis, la Hollande a abandonné le principe, tandis que l'Angleterre y est restée fidèle. De temps à autre, dans le cours du ^{xviii}^e siècle, les chefs des flottes britanniques reçurent l'ordre d'empêcher l'arrivée de vivres à un ennemi que l'on supposait se trouvait en disette.

Mais c'est surtout à l'époque de la Révolution française que commencent les persécutions outrées contre les transports de vivres et de céréales. La famine, qui régnait alors en France, fut le prétexte, pour les Coalisés, d'une prohibition générale. Le gouvernement français y avait du reste donné lieu lui-même, par un décret qui ordonnait de saisir les navires neutres chargés de vivres à destination ennemie et de les conduire en France, où la cargaison devait être vendue à l'Etat.

Toutefois, sur les plaintes réitérées des Neutres, qui trouvaient injuste de qualifier de contrebande les

moyens ordinaires de subsistance, et de se servir, en usant de violence, des aliments des Neutres pour nourrir les belligérants, la prohibition cessa. Mais cette correction ne devait agir que momentanément ; car, pendant les hostilités pleines d'excès qui suivirent, les vivres furent continuellement proclamés contrebande, par la France, la Russie et l'Angleterre. De ces trois puissances, l'Angleterre paraît avoir été la seule qui ait agi systématiquement, en se réservant le droit de prohiber les vivres « sous certaines circonstances déterminées par les particularités de la guerre ou la situation et les conditions de l'ennemi ». Pendant la guerre de Crimée, il fut encore déclaré par l'Attorney général au parlement anglais, que le gouvernement entendait sous la contrebande de guerre non seulement les munitions de guerre mais encore les vivres. Toutefois, dans le demi-siècle qui s'est écoulé depuis, rien n'a fait présager le maintien de cette opinion pour l'avenir.

Quant aux autres Etats de l'Europe, leurs règlements actuels démontrent qu'ils ne partagent pas la manière de voir de l'Angleterre. Du reste, cette manière de voir des gouvernements européens n'est pas nouvelle. Déjà, en 1654 et 1655, la Hollande et la France avaient confirmé la liberté des vivres et leurs stipulations à cet égard ont été réitérées à maintes reprises. De même dans les traités. Outre ceux qui excluent les vivres de leurs listes d'articles prohibés, il y a de nombreux actes conventionnels qui défendent expressément de les traiter comme tels.

Dans la doctrine, les anciens auteurs, Grotius,

Bynkershoek et Vattel, prohibaient les vivres conditionnellement, en cas de disette (1). Plus tard, ils ont été déclarés contrebande conditionnelle par Heffter. Chez les publicistes anglais et américains, ils sont qualifiés de contrebande accidentellement « selon les circonstances », ce qui veut dire pour les uns, « d'après l'intérêt du belligérant », pour les autres, « d'après la destination supposée à un usage belliqueux dans ses mains (2). »

Par contre, la plupart des auteurs modernes, de toute nationalité, sont d'accord, pour rejeter cette contrebande comme injuste et absurde (3). Ils remarquent avec justesse que la prohibition des vivres, fondée ordinairement sur l'espoir de réduire un ennemi ou la supposition que son approvisionnement maintiendrait la force de par ses troupes, mènerait dans ses conséquences à l'obstruction du commerce principal neutre avec l'ennemi, puisqu'il existe fort peu de choses, du moins parmi les objets du commerce de quelque importance, qui ne maintiennent le bien-être et par suite la force de l'acquéreur.

Si bien qu'à l'heure actuelle, en ce qui concerne les vivres, les restrictions des Etats neutres à la liberté de leurs ressortissants sont encore facultatives de la part des Etats neutres. Un assez grand nombre, en

(1) GROTIUS (cap. I, § V). — BYNKERSHOEK (cap. IX-X). — VATTEL (§ 112).

(2) HEFFTER, § 160. — KENT, p. 359, etc.

(3) V. par exemple, WHEATON, p. 158. — ORTOLAN, p. 191. — HAUTEFEUILLE, tit. VIII, sect. II, § V, art. 2. — BLUNTSCHLI, § 807. — CALVO, § 1106. — FIORE, § 1064.

effet, de gouvernements n'ont pas cru devoir régler cette question. D'autres ont même posé en principe la liberté absolue de leurs nationaux en cette matière.

C'est le cas notamment de la Colombie qui, lors de la guerre hispano-américaine, a permis aux bateaux de guerre belligérants de se fournir de vivres, et aussi d'articles qui ne soient pas des armes, des munitions, du charbon (1).

Aussi ne s'explique-t-on que difficilement la conduite du Mexique, dans cette même guerre, qui saisit dans ses ports des navires de commerce espagnols chargés de vivres, sous prétexte que ces vivres étaient destinés à ravitailler l'armée espagnole de Cuba. L'Espagne s'irrita d'une pareille mesure et protesta contre cette saisie d'autant moins explicable que la déclaration de Neutralité mexicaine ne contenait aucune clause interdisant ou limitant les fournitures de vivres aux belligérants.

Le gouvernement américain, de son côté, crut aussi avoir à se plaindre, en 1898, des fournitures faites par certains Etats neutres, notamment par l'Angleterre, qu'il accusait de favoriser le ravitaillement en vivres de l'armée espagnole à Cuba. C'est qu'en effet, l'Angleterre possède près de Cuba une riche colonie, la Jamaïque, où les Espagnols firent, à diverses reprises, des achats considérables de vivres. Le Consul américain à Kingston en fit part aux autorités anglaises, qui

(1) Déclaration de la Colombie (*Rev. de Droit International public*, 1898, Documents, p. 5).

lui objectèrent que la vente des vivres était en elle-même parfaitement licite, que tout au plus les Américains pouvaient-ils considérer comme un acte de contrebande de guerre le transport de ces vivres à destination d'une armée ennemie, ou, pour les parties bloquées de la côte cubaine, comme une tentative de violation de blocus, et les confisquer pour l'un ou l'autre de ces motifs, quand ils auraient réussi à s'en emparer ; mais, qu'en tous cas, le gouvernement américain n'était pas en droit de rendre responsables les autorités anglaises d'un fait qui ne peut être considéré comme une violation de la Neutralité.

Il semble donc que la pratique internationale n'impose pas aux Etats neutres, d'une façon absolue, le refus de vivres aux belligérants. Ce serait là pousser jusqu'à l'exagération les conséquences à tirer de l'idée de Neutralité. Et cependant, dans les guerres récentes, et spécialement dans la guerre de 1898, sur ce point encore, l'ancien principe de liberté absolue a subi quelques restrictions. La plupart des nations limitent, d'un commun accord, les fournitures de vivres faites par les ressortissants neutres aux navires de guerre belligérants pendant leur séjour en port neutre, et admettent que les approvisionnements, même en vivres, du moins lorsqu'ils dépassent certaines quantités, peuvent être considérés comme constituant une véritable augmentation de forces.

C'est aussi ce que vient de décider l'Institut de Droit International, dans sa session de La Haye d'août 1898, dans son « Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, » art. 42

« on ne fournit aux navires belligérants de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche..... (1). »

La Déclaration de neutralité brésilienne du 29 avril 1898 ne permet au navire que l'approvisionnement en victuailles dont il manquerait absolument pour la subsistance de son équipage. Un second approvisionnement dans le même port ou dans un autre port du Brésil, est formellement interdit, sauf le cas dûment prouvé de force majeure (2).

Et l'on trouve des dispositions presque semblables dans les Déclarations de la Grande-Bretagne et de la France (3).

3^e *Les fournitures de charbon; la théorie anglaise du refus de charbon.* — En 1854, pendant la guerre de Crimée, l'Angleterre déclara officiellement, comme

(1) *Annuaire de l'Institut*, t. XVIII, 1898, pp. 273 et suiv.

(2) Déclaration du Brésil, art. 8 : « Aucun navire portant le pavillon des belligérants... ne pourra être approvisionné dans le port de la République ; cette prohibition ne comprenant pas l'approvisionnement de victuailles dont il manquerait absolument » (*Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898. Documents).

(3) Déclaration de la Grande-Bretagne, troisième Règle : « Aucun navire de guerre de l'un ou l'autre belligérant, pendant qu'il se trouve dans un des ports, rades ou eaux, du Royaume-Uni, ne pourra charger des provisions, excepté les ravitaillements et autres choses qui sont nécessaires à la subsistance de son équipage. » (*Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898. Documents).

Déclaration de la France, art. 3 : « Il ne peut être fourni dans les ports à un belligérant que les vivres et approvisionnements nécessaires à la subsistance de son équipage » (*Rev. de Dr. Intern. pub.*, 1898. Documents).

belligérant, que la houille pouvait être traitée en contrebande « selon les circonstances », se réservant toute décision ultérieure. Elle a réitéré cette déclaration, comme neutre, pendant la guerre italienne en 1859. Pendant la guerre de Sécession, elle est restée fidèle à sa prohibition.

Les autres Etats, sous l'influence de la doctrine, n'ont pas suivi l'exemple de l'Angleterre et n'ont jamais prohibé le commerce du charbon. Chez les auteurs, en effet, cette prohibition est très rare ; et, alors même que par exception elle est admise, ce n'est que sous certaines conditions (1). La grande majorité des publicistes modernes trouve injuste l'obstruction du commerce d'une marchandise aussi indispensable à l'industrie (2).

Mais, malgré la liberté reconnue au commerce de la houille, il ne s'en suit pas qu'il serait conforme à la Neutralité d'un Etat, soit de laisser organiser des dépôts de charbon pour l'usage d'un belligérant sur son territoire, soit de permettre à ce belligérant d'y renouveler à discrétion ses provisions de combustible. Les gouvernements ont bien vite reconnu qu'il importait de limiter les fournitures aux belligérants. C'est ainsi qu'au début de la guerre de Sécession, sur les vives instances des Etats-Unis, le gouvernement britannique dut se décider à lancer à ses gouverneurs coloniaux les Instructions du 31 janvier 1862, qui,

(1) HEFFTER (§ 60) et BLUNTSCHLI (§ 805) veulent prohiber la houille en cas de « secours hostile » ou « intention de prêter aide ».

(2) V. GESSNER, p. 93. CALVO, 2^e éd., § 1111; FIORE, § 1604, etc.

dans une certaine mesure, devaient donner satisfaction au gouvernement fédéral : refus de prendre plus de charbon qu'il n'en fallait pour gagner le port national le plus proche ; interdiction d'en refaire, avant trois mois, dans les eaux anglaises. Mais la sympathie mal dissimulée de l'Angleterre pour les Confédérés fit bien souvent violer ces Règles. C'est ainsi que la règle du port national le plus proche ne fut pas respectée à Nassau (25 janvier 1863), à la Barbade (24 février 1863), par l'ancien *Oreto*, devenu *Florida* ; que la règle des trois mois de charbon fut méconnue à la Barbade par le même *Florida*, à Capetown par l'*Alabama*, qui put refaire du charbon moins de trois mois après en avoir pris à Singapour.

Aussi, accessoirement à la question du lancement dans les eaux neutres de navires construits en port neutre, la question des subsides de charbon (*supplies of coal*), dans le cas du *Florida*, de l'*Alabama*, du *Shenandoah*, du *Sumter* et du *Nashville*, fut confiée, par le traité de Washington, à l'arbitrage de Genève et résolue par la sentence du 14 septembre 1872.

Sans doute, le traité de Washington n'avait pas expressément envisagé la question du charbon ; mais il avait posé ce principe que les eaux neutres ne devaient pas servir de « base d'opérations » aux navires belligérants. C'est donc à ce principe que les arbitres de Genève durent rapporter la question du charbon. Aussi décidèrent-ils, dans leur sentence, que « pour impartir aux subsides de charbon un caractère incompatible avec la seconde règle prohibant l'usage des eaux ou ports neutres comme base d'opérations mari-

times par l'un des belligérants, il était nécessaire que lesdites fournitures fussent faites dans des circonstances spéciales de temps, de personne ou de lieu, qui concouraient à lui donner ce caractère ». Et en ce qui concerne les fournitures de charbon, tous les arbitres déchargèrent la Grande-Bretagne de toute responsabilité.

La guerre hispano-américaine remit de nouveau la question du charbon à l'ordre du jour. Dans sa Déclaration de Neutralité du 20 avril 1898, l'Angleterre reprit ses Règles de 1862 et les deux limitations du port national le plus proche et des trois mois de charbon (1). Et, par esprit d'imitation ou par routine, les proclamations de Neutralité reproduisirent intégralement ces limitations, ou simplement s'inspirèrent des Règles anglaises : les Pays-Bas (3 mai 1898), le Danemark (4 mai 1898), le Japon (30 avril 1898), la Chine (25 avril 1898), le Brésil (29 avril 1898) (2).

(1) Déclaration de la Grande-Bretagne, Troisième Règle «... la quantité de charbon pour permettre à ce navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou pour quelque destination plus proche, et on ne lui fournira pas de charbon dans un autre port avant l'expiration de trois mois. »

(*Revue de Droit Int. publ.*, 1898, Documents).

(2) V. Déclaration de la Chine «... les vaisseaux des belligérants ne pourront embarquer que la quantité du combustible suffisante pour qu'il dure depuis l'époque du départ jusqu'à la prochaine destination. » (*Rev. Dr. Int. pub.*, 1898, Documents). Déclaration du Brésil, article 9 «... le navire qui sera entré déjà dans un de nos ports ne sera pas reçu dans le même port ni dans un autre peu de temps après avoir quitté le premier pour recevoir des victuailles, provisions navales... sauf le cas dûment prouvé de force majeure, si ce n'est après un délai

Dans son Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers de 1898, l'Institut de Droit International, quelques mois plus tard, adopta la même solution. Art. 42 : « ... un refuge contre un péril de mer n'est donné aux navires belligérants que pour la durée du danger ; on ne leur fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche... » (1).

Toutefois, dans leurs Déclarations de Neutralité de 1898, ni la France (27 avril 1898), ni l'Italie (25 avril 1898), ni le Portugal (28 avril 1898), ni la Russie (18-30 avril 1898), ni la Suède (25 avril 1898), ni la Norvège (28 avril 1898), n'adhérèrent aux Règles anglaises, en matière de charbon, et maintinrent pour les belligérants l'ancienne liberté de faire du charbon dans leurs ports (2).

Mais ces limitations aux fournitures de vivres apportées par un grand nombre d'Etats, lors des dernières guerres, sont loin d'avoir eu le retentissement et la portée de la fameuse théorie du refus de charbon lancée par l'Angleterre au cours du conflit russo-japonais. C'est qu'en effet, parmi tant de problèmes qui s'offrirent alors à l'observation de l'univers, il n'en est pas

raisonnable qui fasse croire que le navire a déjà quitté les côtes du Brésil et y revient, après avoir accompli le voyage auquel il se destinait.» Et article 44 : « Les navires des belligérants prendront du combustible uniquement pour la continuation du voyage. » (*Rev. Dr. Int. pub.*, 1898. Documents).

(1) *Annuaire de l'Institut*, T. XVII, 1898, pp. 273 et suiv.

(2) V. Ces déclarations dans la *Rev. Dr. Intern. pub.* 1898. Documents.

de plus grave, de plus préoccupant, peut-être même de plus troublant que celui du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres (1). Les Etats neutres ont-ils le devoir de refuser aux vaisseaux de guerre ennemis, hors le cas de mauvaise fortune, le charbon nécessaire à leur route ?

Avant la guerre russo-japonaise, c'est à peine si cette éventualité du refus de charbon était soupçonnée. Des questions voisines étaient abordées, mais elles restaient loin du refus total, et dans la mesure des limitations apportées par les Règles anglaises de 1862 (permission d'emporter le charbon nécessaire pour atteindre le port national le plus proche ; interdiction de prendre du charbon dans les ports anglais à moins de trois mois d'intervalle), l'on peut prétendre que le droit au charbon existait encore.

Déjà la guerre de Sécession, caractérisée par la construction des navires ennemis dans les eaux neutres, avait eu à s'en occuper. Parallèlement à la mise à flot, dans les eaux anglaises, des croiseurs confédérés, le *Georgia*, le *Shenandoah*, l'*Alabama*, la correspondance diplomatique anglo-américaine avait agité avec aigreur la question des fournitures de charbon aux belligérants. Mais le cabinet de Washington, préoccupé avant tout du grave délit de Neutralité commis par l'Angleterre, et désireux d'aboutir à un règlement définitif des *Alabama claims*, n'avait pas cru devoir insister sur les fournitures de charbon.

(1) V. dans la *Revue de Droit Internat. public*, 1904, pp. 531 et suiv. l'article de M. de Lapradelle : « La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres. »

Dans la guerre de 1898, quelques espèces, assez rares d'ailleurs et sans grande importance, se présentèrent, à propos de la question du charbon.

C'est ainsi que le Khédive, pressé par le gouvernement américain et surtout par le gouvernement anglais qui invoquait les termes de sa Déclaration de Neutralité, refusa de laisser les navires espagnols se réapprovisionner en charbon, sous prétexte qu'ils possédaient déjà des approvisionnements suffisants (1).

Les Pays-Bas, ayant conservé quelques colonies dans la mer des Antilles, eurent à diverses reprises l'occasion d'appliquer cette disposition de leur Déclaration de Neutralité. Vers la fin de mai 1898, l'escadre espagnole des Antilles étant venue se réapprovisionner à Curaçao, le Gouverneur de Curaçao adopta vis-à-vis d'elle une ligne de conduite très ferme. Il ne permit qu'à deux navires espagnols d'entrer dans le port, et refusa les autres demandes du consul d'Espagne. Du charbon fut fourni à ces deux navires qui partirent le lendemain, en quantité suffisante pour atteindre le port le plus proche (2).

Mais ce fut la guerre russo-japonaise qui ramena, comme principal, le problème du charbon, que les guerres antérieures avaient présenté comme accessoire. Jamais, en effet, jusque là, la question du charbon n'avait présenté une importance aussi grande, car, si l'on en excepte les anciennes *Armadas* (pour

(1) V. *Le Temps* du 28 juin 1898.

(2) *Le Temps* du 21 mai 1898.

lesquelles, sans doute, la question du charbon ne se posait guère!) depuis fort longtemps on n'avait songé à lancer, à travers les mers, une escadre de plus de vingt bâtiments de guerre, qui aurait à effectuer, pour se rendre sur le théâtre des hostilités, une croisière de plus de douze milles marins! Et cela, sans ports de sa nation où elle reprendrait haleine et puiserait de nouvelles forces pour continuer sa route, avec la crainte incessante de se trouver, pendant sa course, en face de Neutres qui, brusquement, lui refuseront le charbon nécessaire à sa marche, parce qu'ils auront cru sentir leur responsabilité s'accroître à mesure que l'escadre approchera de son but! Jamais, pensant à la fourniture du charbon, les Neutres n'avaient encore envisagé un aussi pressant besoin du précieux combustible; jamais, ils n'avaient envisagé, pour cette fourniture, des conséquences plus graves.

Au cours des conférences qu'il fit sur la guerre russo-japonaise, à l'Université de Cambridge, M. Lawrence fut conduit à examiner cette importante question. Imbu des anciennes règles anglaises, qu'il avait antérieurement commentées (1), il se défendit tout d'abord contre une nouveauté, dont la hardiesse choquait toutes les traditions britanniques. De la question du charbon, dont l'abus du territoire neutre lui montrait une face, la contrebande de guerre lui en montrait une autre. La Russie, revenant sur une déclaration faite en 1884 au Congrès de Berlin (2), avait déclaré le

(1) V. LAWRENCE: *Principles of international law* p. 511.

(2) Actes et documents du Congrès de Berlin, dans G.-F. de MARTENS, *Nouveau Recueil général de traités*, 2^e série, t. X, p. 266.

charbon, en toutes circonstances, contrebande de guerre (1). Mais la Grande-Bretagne, au contraire, continuait d'estimer que, seul, le charbon à destination d'un port neutre ennemi, ou plus exactement, d'une force navale ennemie, est contrebande de guerre par sa destination, tandis que les armes et les munitions le sont *per se*, indépendamment de leur destination (2). Dès lors, une question se posait : la Grande-Bretagne pouvait-elle défendre, dans ses ports, à l'industrie privée de livrer aux vaisseaux de guerre russes le charbon qu'elle lui permettait de transporter, sous son pavillon, au Japon? Arrêter un commerce dans les ports anglais, le laisser continuer sur les navires anglais, n'était-ce pas une contradiction?

Pendant quelque temps, ce problème fit hésiter M. Lawrence, mais après avoir déclaré à la *Royal United Service Institution*, que les Neutres ne pourraient opposer, aux belligérants, un total refus de charbon, le professeur anglais, en publiant ses conférences sur la guerre, crut devoir modifier son opinion. « Dans une lecture faite (*a paper read*) à la *Royal United Service Institution* (25 mai 1904), en signalant comme un objet à envisager la prohibition de tous subsides de charbon aux vaisseaux de guerre belligérants dans les ports neutres, je soutenais qu'il devait être difficile de la proposer et en même temps d'affir-

(1) Décret impérial russe du 14 27 février 1894, dans la *Revue de Droit intern. pub.*, t. XI, 1904, Documents, pp. 11-13.

(2) V. Dans le livre de M. LAWRENCE : *War and neutrality in the Far East* (London, 1904), la déclaration de lord Lansdowne, p. 160.

mer que le charbon destiné aux usages ordinaires de la vie civile n'était pas contrebande de guerre. Une plus ample réflexion et les arguments apportés dans la discussion, qui suivit ma lecture, m'ont convaincu que la difficulté était plus apparente que réelle. J'estime encore qu'une prohibition totale, bien qu'essentiellement désirable en elle-même, est impossible pour le moment ; mais les contradictions supposées s'évanouissent, quand nous considérons que la suprême importance d'un article pour la guerre n'en empêche pas moins la suprême importance pour la paix : la nécessité du charbon pour l'une et pour l'autre peut difficilement être exagérée ; et, par conséquent, il est convenable que les Neutres ne permettent pas aux vaisseaux belligérants d'en prendre dans leurs ports, tandis que les belligérants ne doivent pas tenter d'arrêter le commerce neutre, qui se propose de subvenir, à cet égard, aux besoins de la population civile du pays de l'ennemi » (1). Et, sans doute, M. Lawrence sous-entend cette idée, non exprimée, qu'il n'y a pas contradiction, d'une part, à refuser aux combattants du charbon dans les ports neutres, et, d'autre part, à nier la saisissabilité de ce charbon à destination pacifique, car, dans ce cas, il n'est pas, comme dans les ports, fourni aux combattants, mais aux non-combattants seulement. Ainsi rassuré sur la valeur juridique de son système, M. Lawrence n'a plus de craintes que sur l'immédiate

(1) LAWRENCE : *War and neutrality in the Far East*, préface, p. V-VI.

possibilité de le réaliser dans la pratique. « En Angleterre, dit-il, une importante fraction de l'opinion maritime accepterait la prohibition de toute fourniture de charbon aux vaisseaux belligérants dans nos ports. Mais, bien que ce soit là l'idéal auquel nous devons tendre, non seulement pour nous-mêmes, mais pour l'ensemble du monde civilisé, on peut douter que tous les Etats soient mûrs pour un pareil changement. Nous pouvons, sans doute, donner l'exemple; mais, s'il n'est pas suivi, il n'en résultera aucun progrès appréciable, pendant que nous assumerons une lourde charge quand nous serons neutres, sans aucun profit pendant que nous serons belligérants (1). Et M. Lawrence rappelle alors que la France, au regard du charbon de guerre, ne met aucune restriction à son commerce et que le mot de charbon ne se trouve même pas dans sa récente circulaire de Neutralité. Par suite, proclamer, seule, la nouvelle règle, serait, pour l'Angleterre, dangereux de deux manières : neutre, en restreignant son commerce de charbon ; belligérante, en la mettant dans l'impossibilité de demander du charbon aux Neutres, si jamais les éventualités de la guerre la plaçaient dans cette nécessité. « Nous ne pouvons pas agir seuls, et nous n'avons pas actuellement la moindre chance de persuader aux autres puissances de se joindre à nous. Mais la matière doit être prise en considération par nos gouvernants, et quand l'opportunité s'offrira d'amener un groupe d'Etats maritimes à faire le changement, il fau-

(1) LAWRENCE, *op. cit.* pp. 139-142.

dra l'opérer sans hésitation. Cela pourra venir si plus tard un puissant belligérant, qui aura souffert durement de la concession de grandes facilités de faire du charbon à son ennemi, poursuit la France ou tout autre des Etats plus faibles de réclamations persistantes en réparation pécuniaire, suivant le précédent des Etats Unis contre l'Angleterre dans l'affaire de l'*Alabama* (1). »

En juin 1894, lorsque parut le livre de M. Lawrence, tout semblait devoir se borner à cette intimidation éventuelle des Neutres. Mais, bientôt, des événements survenaient qui, dans les cercles maritimes anglais, tendaient à pousser l'Angleterre, entravée dans son commerce, à des représailles rigoureuses, par une conception plus sévère de sa Neutralité. « Le refus d'accepter les papiers du *Malacca* comme témoignage et la marque officielle comme preuve que la propriété, ainsi marquée, était celle du gouvernement britannique, la prompte restitution du steamer allemand *Arabia*, en comparaison de la longue détention du steamer anglais *Allanton*, le contraste de la prompt satisfaction donnée au bateau à vapeur allemand *Prinz Heinrich*, avec la destruction du *Knight Commander*, confirmaient, dit une grande revue britannique, les Anglais dans cette opinion que le premier but de la Russie n'était pas d'empêcher le transport de la contrebande, mais de porter un coup mortel au commerce anglais » (2). Aussi, le gouvernement bri-

(1) LAWRENCE, *op. cit.* 139-142.

(2) *Contemporary Review*, septembre 1904, p. 449.

tannique, encouragé par le sentiment national, qu'avait excité vivement l'attitude de la Russie vis-à-vis du commerce anglais, et appuyé sur le livre du professeur Lawrence, crut pouvoir, immédiatement, réaliser l'idéal que l'auteur n'entrevoyait encore qu'avec hésitation dans le lointain.

C'est un principe, dans l'administration des Colonies anglaises, que les gouverneurs font, pour chacune, d'accord avec les instructions de Londres, une proclamation de Neutralité spéciale. Par ce procédé, l'Angleterre pouvait faire préciser, par une autorité coloniale, les lacunes de la Déclaration générale de Neutralité, qu'elle avait prise au début de la guerre. Aussi, peu de temps après l'apparition du livre de M. Lawrence, et sur des ordres venus de Londres, le gouverneur de Malte publiait-il une proclamation, dans laquelle il interdisait aux navires de guerre belligérants de faire, dans les eaux de l'île, du charbon, soit directement par eux-mêmes, soit indirectement par des charbonniers, chargés, soit à Malte, soit ailleurs (1).

Cette proclamation du gouverneur de Malte, inspirée par le Gouvernement britannique, produisit une vive émotion chez nos alliés. Entre la Baltique et le canal

(1) « ... Nous, au nom de S. M., ordonnons et décidons :

« 1^o Que la règle n^o 3, précitée dans la proclamation n^o 1 du 12 février 1904, relative à la quantité de charbon qui peut être accordée aux vaisseaux de guerre belligérants, dans les ports anglais, durant la présente guerre, ne doit pas être entendue comme s'appliquant au cas d'une flotte belligérante se dirigeant, soit sur le théâtre de la guerre, soit sur toute position... et que cette flotte ne doit pas être autorisée à faire en aucune

de Suez, Malte était en effet un centre des croisières russes et se trouvait sur la plus courte route de l'escadre qui se formait à Cronstadt. Et c'était de l'une des plus importantes stations de charbon que partait la nouvelle règle qui devait, à l'avenir, frapper, dans les eaux anglaises, les belligérants qui n'auraient pas eu la prévoyance, le bonheur ou la force de disposer le long du globe, pour les croisières de leurs escadres, le relai nécessaire de ports nationaux !

Néanmoins, après plusieurs mois d'une hésitation facilement compréhensible, l'escadre de la Baltique, forte de plus de vingt unités de guerre, accompagnée de dix charbonniers et de quatre-vingts autres vapeurs chargés de charbon, d'huile et de vivres, partait de Libau le 16 octobre, pour effectuer sa longue croisière d'Europe en Asie.

Ce n'était pas une mince besogne que celle qui consistait à conduire d'une extrémité à l'autre du vieux continent un aussi grand nombre de vaisseaux et à les amener prêts à combattre, sur le théâtre de la guerre, après un parcours de douze mille milles marins, et même de seize mille pour les bâtiments qui devaient faire le tour de l'Afrique. Aussi, malgré les quantités énormes de vivres et de charbon emportées

manière usage des ports, rades ou eaux, soumis à la juridiction de S. M., dans le but de charbonner, ni directement du rivage, ou de charbonniers accompagnant cette flotte, ni de vaisseaux de cette flotte qui se présenteraient eux-mêmes dans ces ports ou ces rades ou dans ces eaux, en même temps ou successivement... » cité par M. de Lapradelle dans son article sur « la théorie du refus de charbon » (*Revue de Droit Intern. publ.*, 1904, p. 531 et suiv.).

au départ, ne fallait-il pas espérer, un seul instant, pouvoir atteindre le terme d'un aussi long voyage, sans s'être vu dans l'obligation de s'approvisionner en cours de route.

L'amirauté russe l'avait bien prévu et avait loué, dans ce but, des navires de commerce étrangers qui transporteraient vivres et charbon et qui, sans être forcés d'accompagner l'escadre pendant tout son voyage, seraient concentrés en différents points du parcours, dans les ports d'Etats neutres moins stricts que l'Angleterre, notamment dans les ports français.

Dans ces conditions, de nombreux conflits devaient surgir, inévitables, entre les Etats neutres qui allaient permettre ces ravitaillements en charbon de la flotte de la Baltique, et le Japon qui, de son côté, l'escadre de Togo stationnant en Extrême-Orient, pouvait se passer facilement d'un pareil traitement de la part des Neutres.

Plus que toute nation neutre, par suite de son alliance avec la Russie, la France était appelée à subir les récriminations des Nippons. Elles ne tardèrent pas à se produire.

Le Japon reprocha à la France d'avoir permis, à diverses reprises, l'utilisation de ses eaux territoriales pour le charbonnage de l'escadre de Rodjestvensky, au moyen des paquebots qui l'accompagnaient, notamment à Cherbourg, à Dakar, à Djibouti et à Nossi-Bé. Notre Ministre des affaires étrangères se disculpa. Le charbonnage s'était fait, pour tous ces cas, par des navires de commerce anglais ou allemands qui escortaient la flotte russe, jamais par des navires français.

De plus, ce charbonnage avait eu lieu en dehors de la limite des eaux territoriales, et tous ceux qui ont l'expérience de ces sortes d'opérations savent fort bien d'ailleurs qu'elles sont aussi facilement réalisables à cinq ou six milles de la côte qu'à deux milles.

Le Japon fit aussi grief à la France d'avoir toléré l'achat de charbon pour la flotte de nos alliés à Alger, puis à Saïgon et à Cam-ranh. Nous dûmes avouer qu'à Alger, seulement, du charbon français avait été fourni directement, mais en quantité si minime (cinquante-sept tonnes embarquées sur deux contre-torpilleurs) et que la France n'avait pas violé pour cela sa Neutralité. Quant aux fournitures faites à Saïgon et à Cam-ranh, le gouvernement japonais s'était plaint que les paquebots escortant la flotte russe avaient acheté du charbon à Saïgon, dans un entrepôt constitué par des agents russes; à Cam-ranh, chez le marquis de Barthélemy. Dans ces deux ports, répond l'argumentation française, il s'était agi d'achats peu considérables. De plus, ajoute le gouvernement français, reprenant un argument fort discutable opposé, lors des *Alabama claims*, par le cabinet de Londres au cabinet de Washington, pouvait-il dépendre des autorités françaises d'empêcher la réalisation d'un contrat d'achat et de vente entre des particuliers, même agissant pour le compte de tiers? Enfin, de son côté, le Japon a-t-il formulé une protestation, quand les entrepôts de Cardiff ont vendu à ces mêmes paquebots, des stocks bien plus considérables cependant? Pourquoi ses réclamations ne s'adressent-elles qu'à la France, qui a suivi, au cours de la guerre russo-japonaise, les

règles traditionnelles qu'elle a toujours adoptées, en matière de Neutralité, et qu'elle a rappelées dans sa déclaration de février 1904 ? (1).

Que penser de l'argumentation française : A Cherbourg, à Dakar, à Djibouti, à Nossi-Bé, à Alger, à Saïgon et à Cam-ranh, la France a-t-elle violé sa Neutralité, a-t-elle oublié les termes de sa Déclaration du 15 février 1904 ?

La Déclaration de 1904, à l'instar de celle de 1898, avait, sans doute, bien limité la fourniture de vivres et approvisionnements aux vivres et approvisionnements nécessaires à la subsistance de l'équipage du navire belligérant. Mais cette même Déclaration restait muette sur la nature des provisions qu'il était permis de se procurer en ports neutres. Toutefois, il n'était pas douteux qu'un vaisseau de guerre ennemi pouvait obtenir dans les ports français les approvisionnements nécessaires à la navigation et à la subsistance de son équipage, alors qu'il se serait vu refuser toute fourniture de munitions, d'armes ou objets propres au combat. Telle est, en effet, la ligne de démarcation adoptée par la pratique française : du port neutre, le navire de guerre peut sortir plus apte à poursuivre sa route, mais non plus apte à combattre.

Mais, par cela même qu'il est mieux en état de naviguer, un navire de guerre est plus en mesure d'attaquer ou de se défendre. Le charbon, qui lui procure

(1) *Le Temps* a publié les 10 et 11 mai 1905 ce qu'il a appelé « l'analyse complète des argumentations française et japonaise dans l'affaire de Neutralité ».

sa vitesse, sans être une arme, étant donné les circonstances dans lesquelles peuvent être faites certaines fournitures, au cours d'une guerre maritime peut valoir en somme bien plus que pas mal d'armes, puisqu'il constitue, pour ce navire, un article de première nécessité. Ses machines, en effet, en font une consommation si grande qu'il lui est impossible d'embarquer, au départ du port national, une quantité de charbon suffisante pour les alimenter durant une longue croisière. Pour être en mesure de poursuivre sa route, il lui faut renouveler fréquemment ses provisions de combustible. Il ne peut donc combattre au loin, qu'à la condition de trouver à se ravitailler dans les ports éloignés ou de se faire suivre d'un convoi chargé de houille, qui est un véritable embarras pour lui et ralentit singulièrement sa marche.

Dans ces conditions, en présence du rôle de plus en plus important joué par le charbon dans la guerre maritime moderne, la France ne pouvait ignorer quel puissant secours elle apportait à la flotte russe, en lui permettant de faire du charbon dans ses ports ou dans ses eaux, soit directement, comme à Alger, à Saïgon, à Cam-ranh, soit indirectement, par les paquebots qui l'escortaient, comme à Cherbourg, à Dakar, à Nossi-Bé. Mais devait-on, pour cela, l'accuser formellement d'avoir violé, à différentes reprises, sa Neutralité ? Dans la Déclaration française, il n'était pas question du charbon ; par suite, il était tout naturel de déduire de ce silence que la France, de par ses traditions et par analogie avec la question des vivres, pouvait permettre aux belligérants de faire du charbon

dans ses ports, mais en petite quantité, sans que sa Neutralité s'en trouvât violée.

Au surplus, dans tous les cas de fournitures de charbon, que nous reprochait le Japon, il a été démontré qu'il n'y avait jamais eu, à vrai dire, de fournitures directes, sauf peut-être à Alger, où cinquante-sept tonnes de charbon français, avons-nous vu, furent chargées sur deux contre-torpilleurs russes. Pouvait-on raisonnablement faire grief à un Etat neutre d'avoir permis une fourniture de cinquante-sept tonnes, alors qu'il lui était loisible de fournir des quantités bien plus considérables de combustible, tout en observant sa Neutralité et en se conformant à sa Déclaration ?

Pour les fournitures de charbon faites à la flotte russe, à Saïgon et à Cam-ranh, la question est plus grave. A Saïgon, les paquebots escortant l'escadre de Rodjestvensky avaient acheté du charbon dans un entrepôt constitué par des agents russes. Sans doute, la fourniture de charbon faite à Saïgon ne portait pas sur une énorme quantité de combustible, qui eût pu permettre à l'escadre russe de se suffire pour tout le temps qu'allait encore durer sa longue croisière. Mais, néanmoins, en permettant, à toute une escadre, ce ravitaillement dans les eaux indo-chinoises, à proximité du théâtre de la guerre, la France aidait puissamment la Russie, à la veille de frapper un coup décisif pour enlever au Japon la domination de la mer, qu'il s'était assuré dès le début de la lutte. Si bien que cette fourniture, qui, en d'autres temps et en d'autres lieux, eût pu s'accomplir dans des conditions pour ainsi dire normales et sans engager la responsabilité

de la France, étant donné les termes de sa Déclaration, prenait, en l'occurrence, un caractère d'exceptionnelle gravité. La flotte russe arrivait à Saïgon, après six mois d'une course ininterrompue à travers les mers, fatiguée, manquant du nécessaire pour se remettre en route. En lui permettant de se ravitailler en vivres et en charbon, on lui permet de repartir, plus apte à poursuivre son voyage. Elle repart, aussi, plus apte à se défendre, car, il valait mieux pour elle trouver à Saïgon de la houille, qui lui permet de naviguer, que des canons ou des fusils, qui ne lui eussent servi qu'au jour du combat. A une distance si faible du but à atteindre, à proximité du théâtre de la lutte, où la Russie allait bientôt jouer sa dernière partie, le ravitaillement en charbon, qui allait procurer à ses navires la vitesse, prenait une importance considérable.

Par suite, qu'importe si la quantité de combustible fourni, comme le prétend la France, était peu considérable, puisqu'elle était suffisante, sinon pour permettre aux vaisseaux russes de se suffire pour la fin de la guerre, du moins pour leur permettre d'atteindre l'ennemi? Qu'importe aussi que le charbon pris à Saïgon fût du charbon appartenant à la Russie, ou bien à la France? La propriété du charbon ne changeait rien aux choses. Un fait restait certain. C'est que l'escadre russe s'était approvisionnée en charbon sur le territoire français. Que le charbon ait été fourni par un propriétaire russe ou par un propriétaire français, il n'en était pas moins démontré que la France avait toléré ce ravitaillement de charbon dans un port français.

Aussi convient-il de reconnaître, quoiqu'on puisse

dire, que la France, en tolérant la fourniture de charbon de Saïgon, par suite des circonstances toutes spéciales de cette fourniture, a manqué gravement à son devoir d'abstention neutre. Il était de son devoir d'empêcher, tout d'abord, la constitution des entrepôts des agents russes. Et certes, le jour venu, il était facile de prévoir quelle destination auraient les stocks de houilles entassés sur ce point par les envoyés du Tzar. En pareil cas, la France n'a pas fait preuve de la « due diligence », que réclament des Etats neutres, les Règles de Washington, s'il faut entendre par là, comme le fait aujourd'hui la Doctrine anglaise (1), « la nature et le degré de la diligence qu'un gouvernement fort et prudent emploierait à réprimer la contrebande. » C'est là, sans doute, une interprétation stricte des obligations des Neutres, mais qui n'en est pas moins juste et conforme à la notion de la Neutralité la mieux entendue.

Le Japon nous a reproché aussi d'avoir permis aux Russes d'acheter du charbon à Cam-ranh, chez le marquis de Barthélemy. La France, reprenant l'argumentation qu'elle avait fait valoir pour la fourniture de Saïgon, a prétendu de nouveau, que, tout comme à Saïgon, à Cam-ranh, il ne lui était pas permis d'empêcher la réalisation d'un contrat d'achat et de vente entre des particuliers. L'argument est tout aussi défectueux, et la faute de notre gouvernement semble être

(1) V. LAWRENCE : *The principles of international law*, p. 538 et suiv., cité par Ch. DUPUIS, *Le droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 454.

la même. Toutefois, la responsabilité de la France, relativement à l'achat de charbon fait à Cam-ranh, ne saurait être aussi pleine et entière qu'à Saïgon.

A Saïgon en effet, le gouvernement français compte de nombreux fonctionnaires, de nombreuses autorités, de tout ordre et de tout rang, comme il convient pour la capitale de notre empire indo-chinois. Par suite, la constitution de dépôts de charbon par des agents russes ne pouvait passer inaperçue. Le gouvernement local en était averti et pouvait prendre facilement, en pareille circonstance, les mesures désirables. Ne pas le faire, c'était faire preuve de négligence ou de partialité. Dans les deux cas, la responsabilité de la France était engagée.

A Cam-ranh, au contraire, la situation change. Il s'agit d'une petite baie, perdue le long du littoral annamite. « Ici, pas d'autorités représentant le gouvernement français ; comme habitants, deux Français. Ni l'un ni l'autre ne sont des fonctionnaires. Ce sont des particuliers, détenteurs de concessions » (1). Dans ces conditions, l'on comprend fort bien l'impossibilité où se trouvait le gouvernement français, d'empêcher le marquis de Barthélemy de vendre du charbon aux vaisseaux russes. La chose lui était matériellement impossible. Par suite, sa responsabilité devait être atténuée dans une large mesure.

(1) V. Déclaration de M. Balfour à la Chambre des Communes, le 9 mai 1905, en réponse à une interpellation du député Joseph Walthon sur l'Incident de Cam-ranh (*Le Times* du 10 mai).

De plus, à propos de ces fournitures de charbon à l'escadre de Rodjestvensky, le gouvernement français rappelait, dans son argumentation (1), qu'au cours de la guerre, la France avait toujours strictement observé les règles traditionnelles qu'elle a suivies jusque-là, en matière de Neutralité. Ces règles, la France les avait proclamées de nouveau dans sa Déclaration de février 1904, au début des hostilités. Le gouvernement japonais en avait pris connaissance. Il avait dû les trouver suffisantes pour assurer le respect de la Neutralité, puisqu'il n'avait fait aucune objection à ce sujet. Dans ces conditions, le Japon était mal venu, la France s'étant toujours conformée au texte de sa Déclaration, de récriminer aujourd'hui contre ces règles qu'il avait, en somme, approuvées par son silence, au commencement de la guerre.

Sans doute, le Japon, en février 1904, n'avait formulé aucune réclamation relativement à la Déclaration française. Mais est-ce à dire pour cela que son silence constituait une approbation tacite de nos règles de Neutralité ? Lorsque parut la proclamation française, le Japon avait bien d'autres soucis que de discuter la valeur rationnelle des Déclarations de Neutralité prises à cette époque par les Etats qui entendaient rester neutres dans le nouveau conflit. Il lui fallait alors préparer son attaque des forces ennemies et organiser dans ce but son armée et sa flotte. D'ailleurs, n'était-il pas en droit de supposer que les règles élaborées par les grands Etats européens, comme la France, devaient

(1) V. *Le Temps* du 10 mai 1905.

avoir assez de précision, assez de force, pour empêcher toute violation de la Neutralité ?

Dans sa Déclaration de février 1904, la France avait reproduit ses règles traditionnelles. Avec elles, jusqu'à là, dans les guerres antérieures, sa Neutralité avait été fidèlement observée. Jamais la France n'avait été accusée sérieusement par un belligérant de violation de Neutralité. Jamais on ne lui avait adressé des réclamations pareilles à celles qui furent faites à d'autres Etats, notamment à l'Angleterre, lors de la guerre de Sécession, à propos des *Alabama claims*.

Par suite, il lui était bien permis d'avoir quelque confiance en la valeur de ses doctrines en matière de Neutralité. Elle avait lieu de croire que les règles qui lui avaient assuré, de l'avis des peuples qui furent mêlés aux nombreuses luttes du siècle dernier, l'exacte observation de ses devoirs de Neutre, étaient encore capables de la servir, à l'aurore du vingtième siècle.

Notre raisonnement était juste. Mais nous avons oublié les changements considérables qui s'étaient produits, dans les conditions de la guerre maritime, par suite du perfectionnement incessant de l'armement, par suite aussi des « politiques mondiales » des Etats modernes. La voile a fait place à la vapeur, les puissants cuirassés ont remplacé les navires de faible tonnage. Le théâtre des hostilités est, à l'heure actuelle, le plus souvent lointain ; la guerre se fait aux colonies, à des milliers de milles des métropoles. Pour parvenir à ces possessions reculées, les escadres des belligérants ont à entreprendre de longues croisières à travers les mers. Et si, en cours de route, elles peuvent

compter sur des ports neutres, où elles relâcheront pour se reposer en vivres et en charbon, les difficultés du voyage sont singulièrement diminuées.

La législation française, qui, d'après les traditions nationales, et certes, en toute bonne foi, permet la relâche dans les ports français, sans limitation de séjour; qui y tolère l'approvisionnement en combustible, sans limitation de quantité, n'est plus en harmonie avec les exigences de la Neutralité moderne. Il lui faut rompre avec le passé et adopter, à l'instar de l'Angleterre et de la plupart des Etats, de nouvelles règles qui répondront mieux aux nécessités de l'heure présente, qui donneront à la Neutralité ce caractère plus étroit, plus strict, que lui réservera de plus en plus l'avenir.

Les fournitures de charbon faites à la flotte russe à Alger, à Saïgon et à Cam-ranh n'étaient pas les seules que nous reprochait le Japon. Il nous faisait pareillement grief d'avoir toléré auparavant le ravitaillement en combustible des vaisseaux de nos alliés à Cherbourg, à Dakar et à Nossi-Bé. Mais, dans tous ces cas, le Japon ne nous reprochait pas d'avoir permis le ravitaillement de l'escadre russe avec du charbon venant des ports français. Il savait trop, pour cela, que les fournitures avaient été faites par les paquebots allemands et anglais qui escortaient les Russes. Il nous reprochait d'avoir permis le charbonnage de la flotte russe dans nos eaux territoriales.

Pour sa défense, le gouvernement français prétendit que le Japon avait été mal renseigné, que les opérations de charbonnage de Russes avaient eu lieu en

dehors des eaux territoriales françaises, c'est-à-dire à plus de trois milles de la côte, et que par suite, on ne saurait accuser la France d'avoir violé sa Neutralité.

Le fait invoqué par la France, savoir : que le charbonnage des vaisseaux russes s'est effectué en dehors de ses eaux territoriales, suffit à la disculper si son exactitude est établie, des accusations nippones. On ne peut crier au délit de violation de Neutralité, s'il est démontré que les navires russes étaient à plus de trois milles de nos côtes.

Il est permis, toutefois, de regretter que la France ait cru devoir tolérer ces opérations de charbonnage, à une si faible distance de ses côtes, même si le charbonnage, comme elle le prétend, s'est accompli en dehors de ses eaux territoriales, à plus de trois milles de son littoral. En effet, cette distance de trois milles, environ cinq kilomètres et demi, admise comme limite de la mer territoriale, et calculée d'après la portée des canons anciens, n'a plus sa raison d'être aujourd'hui. Actuellement, la portée du canon s'étend facilement à dix-huit kilomètres. Nous sommes loin des cinq kilomètres de jadis ! De là, une difficulté pratique sérieuse que nous nous contentons de signaler : comment l'Etat neutre pourra-t-il interdire en fait aux bel-ligérants l'usage d'une zone aussi étendue ? Une transaction devait forcément intervenir entre les deux distances de cinq kilomètres et de dix-huit kilomètres. C'était là la vraie base d'arrangement. Mais il fallait, pour la réaliser, une entente entre tous les Etats qui devraient, avant de se soumettre à la nouvelle règle, être certains que cette règle serait à l'avenir, respec-

tivement et réciproquement, par tous et par chacun suivie (1). A la session de Genève, en 1892, M. Kleen proposa la distance de cinq milles. Deux ans plus tard, le 31 mars 1894, dans sa session de Paris, l'Institut adopta la distance de six milles environ (2).

Mais cette nouvelle distance de six milles, adoptée par l'Institut, en 1894, n'a pas encore passé du domaine de la théorie dans le domaine de la pratique. A l'heure actuelle, le Droit positif ne semble connaître encore que la vieille distance de trois milles. Et, dans ces conditions, s'il est établi que les navires russes, pendant le charbonnage, étaient distants de nos côtes de plus de trois milles, le Japon ne pouvait nous accuser de violation de la Neutralité.

Tels sont les divers incidents provoqués par la question du charbon dans les dernières guerres, notamment dans la guerre russo-japonaise. Les nombreuses réclamations adressées par les belligérants aux Neutres qui semblaient, à leur gré, faire preuve d'une trop grande complaisance, montrent assez l'importance que l'on attache aujourd'hui à cet article de première nécessité dans les guerres maritimes modernes. Il n'est guère conciliable avec le devoir d'abstention neutre qu'un belligérant puisse organiser en pays neutre, sur les côtes ou dans les ports, des entrepôts de charbon, où il lui sera facile de renouveler commodément, à proximité du théâtre de la guerre, ses pro-

(1) V. *Annuaire de l'Institut*, 1889-1892, t. XI, pp. 433 et suiv. Rapport de M. RENAULT.

(2) *Annuaire de l'Institut*, 1894-1895, t. XIII, p. 458.

visions de combustible. Depuis que la vapeur est devenue la force motrice des vaisseaux modernes, pareille tolérance de la part de l'Etat neutre serait grandement coupable et tout aussi répréhensible que la permission qui pourrait être donnée d'établir des dépôts d'armes, de munitions, ou de matériel maritime.

A propos d'un traité récent, conclu entre l'Allemagne et l'Espagne, se pose une intéressante question relative à l'autorisation que peut donner un Etat à un autre Etat, d'établir sur son territoire des dépôts de charbon.

En 1899, l'Allemagne a acheté à l'Espagne les îles Carolines et Palaos. Un précédent traité de 1885 autorisait l'Allemagne à établir une station navale et un dépôt de charbon dans une de ces îles. Il y avait là une constitution d'une véritable servitude à la charge de l'Espagne et au profit de l'Allemagne. Le traité de 1899 ayant fait passer ces îles sous la domination germanique, cette servitude passive qui les grevait s'est éteinte par confusion. Mais, en cédant ces îles, l'Espagne s'est réservée d'établir un dépôt de charbon pour la marine de guerre et de commerce dans l'archipel des Carolines, un autre dans les Palaos, et un troisième dans l'archipel des Mariannes, dépôts qu'elle pourra conserver même en temps de guerre. Cette concession de dépôts de charbon consentie à l'Espagne par le gouvernement allemand n'est en somme qu'une modalité du traité de cession de 1899. Or, il est de règle que ne sont pas résolues par l'état de guerre les conventions qui ont eu pour but d'établir un état de choses permanent, telles que les traités de

cession de territoires (1). Mais il convient d'observer qu'en fait l'Espagne, luttant contre l'Allemagne, n'aura guère la possibilité d'user de la concession que lui reconnaît l'accord de 1899 : elle ne pourra en profiter que si elle occupe victorieusement les îles en question. Une autre conséquence, non moins intéressante, ressort de cette concession : l'Espagne pourra prendre du charbon dans les îles allemandes des Carolines, des Palaos et des Mariannes, alors même qu'elle serait en guerre avec un Etat étranger. L'Allemagne en laissant ainsi les Espagnols pénétrer sur son territoire ne méconnaîtrait-elle pas les devoirs de la Neutralité vis-à-vis de l'Etat étranger, adversaire de l'Espagne ? Une pareille assistance serait certainement une violation de la Neutralité, quand bien même elle serait donnée en vertu des clauses expresses d'un traité antérieur à la guerre. Et cependant, il est à remarquer que c'est surtout en cas de guerre qu'une station charbonnière sera particulièrement utile à l'Etat qui l'aura stipulée. Comment alors concilier l'intérêt qu'un Etat peut avoir à acquérir un dépôt de charbon, avec les obligations du Droit et de la Neutralité ? Pour rester fidèle à ces obligations, pour observer scrupuleusement le devoir d'abstention neutre, il faudrait que la concession d'un dépôt de charbon ne fût pas limitée à un simple droit pour un Etat de prendre du charbon sur le territoire d'un Etat étranger, mais qu'elle impliquât de la part de cet Etat étranger la concession du territoire même

(1) BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel de Droit international public*, n° 860, p. 438.

affecté au dépôt de charbon. Ce serait là vraiment le moyen d'éviter des difficultés pour l'avenir.

Cette importance de plus en plus considérable prise, ces dernières années, par la question du charbon dans la guerre maritime, a frappé M. Lawrence et l'a poussé à élaborer la fameuse théorie du refus de charbon. Le charbon, en effet, au dire du savant professeur au [Royal Naval College, est plus important aujourd'hui qu'il ne l'était en 1862. Sans lui, un vaisseau de guerre n'est qu'une souche inutile. Le charbon est aussi essentiel pour le combat que les munitions. Il est encore plus essentiel pour la chasse ou pour la fuite. De plus, le grand accroissement du tonnage et de la vitesse des navires a augmenté, dans de notables proportions, la consommation du combustible. Si bien que le belligérant qui peut obtenir un plein subside de charbon dans les ports neutres y gagne un énorme avantage (1).

Sans doute, on nierait difficilement l'importance prise à l'heure actuelle par le charbon. Mais faut-il pour cela prétendre, comme le fait M. Lawrence, qu'une fourniture de charbon est aussi coupable qu'une fourniture d'armes ? Faut-il admettre qu'embarquer des canons, des obus, des soldats, dans les eaux neutres, sous l'œil complaisant des autorités, ne soit pas un scandale de Neutralité plus grave qu'embarquer du charbon ? La première fourniture est essentiellement militaire, tandis que le caractère vrai, militaire ou pacifique, de la seconde, pourra dépendre des circons-

(1) LAWRENCE, *op. cit.*, p. 125-126.

tances qui suivront et que les Neutres n'auront encore pu prévoir. Car, il se peut fort bien qu'avec le supplément de charbon chargé en port neutre, l'escadre belligérante regagne, sans combattre, un port de sa nation. Dans le doute, il est permis au Neutre de faire cette supposition. Il n'a pas à s'attendre nécessairement à ce que le belligérant aille se servir du charbon, qu'il vient de prendre, pour aller droit à l'ennemi. Les armes sont évidemment chargées pour la bataille, alors que le charbon peut l'être pour un but incertain, les desseins des belligérants étant généralement secrets.

Mais la doctrine de M. Lawrence, à qui l'on peut reprocher d'assimiler d'une façon trop absolue les fournitures de charbon aux fournitures d'armes, d'assimiler les conditions de la navigation aux conditions de la guerre, est vraiment dans la note juste, lorsque l'on envisage les fournitures de charbon faites à un belligérant à proximité du théâtre des hostilités. Il s'agit alors d'un ravitaillement qui doit être sévèrement interdit, en raison des circonstances, en raison de l'aide qu'il pourrait apporter à un belligérant au détriment de l'autre. En pareil cas, le refus de charbon est seul conforme à une stricte Neutralité. Il s'impose à l'Etat neutre, soucieux de remplir ses devoirs et désireux d'éviter les récriminations des gouvernements en guerre.

En résumé, la théorie anglaise du refus de charbon est appelée à recevoir bon accueil auprès des Etats neutres, dans les guerres maritimes de l'avenir, tout comme les Règles britanniques de 1862, dont elle pro-

cède. A notre époque de « politiques mondiales », elle est comme une perpétuelle menace à l'adresse de la plupart des nations, qui, moins riches en stations charbonnières, dans toutes les mers, que l'Angleterre, s'efforceront de plus en plus d'acquérir de nouveaux dépôts de houille. C'est une doctrine qui vient à son heure ; et, comme elle constitue, de par ailleurs, un idéal pour le Droit des gens, il y a tout lieu de croire que les Etats se feront à l'avenir, de l'abstention neutre, une idée plus nette, plus précise, plus conforme à la conception même de la Neutralité. Les peuples, sachant qu'ils ne doivent compter que sur eux-mêmes, hésiteront plus longtemps, avant de déclarer la guerre, et si la guerre éclate, les griefs de partialité si souvent faits aux Neutres par les belligérants et qui étaient eux-mêmes autant de causes de guerre nouvelle, deviendront plus rares.

Voilà le vrai mérite de la thèse nouvelle et ce qui fera son succès. Aussi convient-il de ne pas prétendre outre mesure qu'elle a été construite dans un but purement égoïste, en vue du seul intérêt britannique. Certes, de prime abord, on s'explique facilement que l'Angleterre ait quelque intérêt à limiter la prise de charbon. Postée à tous les défilés maritimes, jalonnant les grandes routes du globe des relais nécessaires à la course des navires de guerre, les stations de charbon britanniques sont suffisamment nombreuses, suffisamment espacées et fortifiées pour assurer en cas de guerre aux escadres anglaises plus de charbon qu'il n'en faudrait à leurs croiseurs. Mais, tout compte fait, il faut bien reconnaître que la thèse du refus de charbon

comporte à côté de ces avantages apparents, quelques inconvénients pour l'Angleterre elle-même.

En effet, l'Angleterre joue-t-elle le rôle de belligérante dans une guerre : elle ne gagne rien que déjà ne lui donne le commandement de la mer. Et si, par hasard, elle venait à perdre ce commandement de la mer, ayant, par ce droit nouveau, plus encore que maintenant, attiré sur ses stations navales l'offensive ennemie, elle se fermerait, délibérément, l'un des moyens de le reprendre en empruntant aux Neutres leurs *coaling stations*. L'Angleterre est-elle neutre, en forçant les belligérants à la délicate opération du charbonnage en pleine mer, par la difficile manœuvre du *temperley*, qui suppose un temps calme, et deux bonnes journées, elle augmente l'intérêt des belligérants à la capture des navires de charbon. Le trafic du charbon sera singulièrement menacé par la guerre. Et l'on sait l'intérêt que peut avoir l'Angleterre, pays houiller par excellence, à ne pas voir diminuer pendant de longs mois un commerce aussi rémunérateur.

CHAPITRE IV

Les ports neutres, « bases d'opérations » navales. — Le stationnement prolongé dans les eaux neutres. — L'incident de la baie de Cam-ranh (avril-mai 1905).

La guerre russo-japonaise fut marquée, dans sa dernière phase, par un incident diplomatique des plus graves, de nature à allumer, au lendemain de « l'entente cordiale », la guerre entre la France et l'Angleterre : l'affaire de la baie de Cam-ranh (1).

Le 17 avril 1905, l'on apprit à Tokio que la deuxième escadre russe du Pacifique, commandée par l'amiral Rodjestvensky, stationnait, depuis le 13 avril, dans la petite baie indo-chinoise de Cam-ranh, pour y attendre, semble-t-il, la troisième escadre conduite par l'amiral Nébogatof, et de là tenter, après la jonction des deux flottes, de reprendre aux Japonais le commandement de la mer. Cette nouvelle souleva dans la capitale des Nippons une émotion considérable.

(1) V. Au sujet de l'affaire de Cam-ranh, les Chroniques des faits internationaux de Jean de la Peyre, dans la *Rev. de Droit Intern. pub.* (mai-juin 1905) ; dans les *Quest. dip. et Col.* (1905) ; La guerre russo-japonaise et ses leçons.

Pendant ce stationnement des Russes à Cam-ranh, Togo avait concentré ses forces dans le détroit de Tsu-Shima et gardait la plus complète immobilité, attitude qui contrastait singulièrement avec la conduite adoptée jusqu'ici par l'amiral japonais, qui paraissait vouloir arrêter l'ennemi, dès l'arrivée de celui-ci dans les eaux d'Extrême-Orient.

Ce fut probablement la venue soudaine de Rodjestvensky à Singapour, et son mouillage en baie de Cam-ranh le 13 avril, qui obligea Togo à changer de plan ; car, on pouvait croire que Togo se disposait à engager la lutte à bref délai, si l'on se rappelle que deux jours avant l'apparition de la flotte russe, le 13 avril, sur les côtes de l'Annam, les croiseurs auxiliaires japonais *Amerika-Maru* et *Yawatama-Maru* procédaient à des sondages suspects dans les baies de Cam-ranh et de Hon-Kohe, comme pour préparer le mouillage d'une importante escadre.

Mais l'arrivée subite de Rodjestvensky, devançant l'escadre japonaise, força Togo à changer de plan et causa le mécontentement du gouvernement nippon, qui s'empessa de formuler des réclamations à la France.

C'est qu'en effet, semble-t-il, la position de Rodjestvensky à Cam-ranh était excellente. S'il était attaqué par Togo dans ces parages, il se trouvait sans doute en forces inférieures et pouvait s'attendre à une défaite, puisque Nébogatof n'avait pas encore opéré sa jonction. Mais, l'amiral russe pouvait raisonnablement espérer rendre cette rencontre si acharnée, si meurtrière, que l'escadre ennemie ne s'en tirerait qu'en fort

mauvais état, et Nébogatof, survenant peu après, se trouverait facilement maître de la mer. Si, au contraire, Togo prenait comme objectif la flotte de Nébogatof, il lui fallait détacher bon nombre de bâtiments pour guetter son arrivée, et alors, Rodjestvensky voyait s'abaisser dans une large mesure l'une des barrières qui s'élevaient sur la route de Vladivostock.

En arrivant, le 13 avril, dans les eaux indo-chinoises, après avoir franchi une nouvelle étape, et non la moins importante, de sa longue croisière de la Baltique au théâtre de la guerre, Rodjestvensky atteignait une position d'attente des plus favorables. Jamais les Nippons n'avaient cru la flotte russe capable de réaliser une aussi longue traversée. Furieux de voir leurs adversaires s'avancer aussi près d'eux et les devancer dans le choix d'un emplacement propice en vue du combat futur, ils obligèrent leur gouvernement à engager de suite une campagne diplomatique, qui devrait aboutir au départ immédiat de Rodjestvensky de sa position de Cam-ranh.

Le 20 avril, les directeurs des principaux journaux nippons décidèrent d'organiser une campagne contre ce qu'ils appelaient « une violation flagrante de la Neutralité française ». Et le même jour, le Ministre du Japon à Paris se présentait au quai d'Orsay, et sans préciser exactement ce qu'il entendait par là, appelait l'attention du gouvernement français sur « la situation créée par la présence de l'escadre russe, à proximité de nos côtes ». Il se retira, en déclarant qu'il était certain que les autorités françaises redoubleraient, en conséquence, de vigilance.

Interpellé le lendemain à la Chambre des députés sur cet incident, le Président du Conseil répondit à M. Deloncle que « le gouvernement entendait respecter scrupuleusement la Neutralité entre les belligérants et que des ordres formels, précis et répétés, avaient été donnés à nos agents en Indo-Chine, leur prescrivant d'assurer la Neutralité la plus absolue, la plus complète ». Une dépêche venait, en effet, d'être envoyée au Gouverneur de l'Indo-Chine, pour lui demander de préciser la situation exacte de la flotte russe ; car, il importait tout d'abord de savoir si celle-ci se trouvait, comme le prétendait le Japon, dans nos eaux territoriales. La réponse de M. Beau n'a pas été publiée. En tout cas, elle était inutile, lorsqu'elle arriva à Paris ; car, le 22 avril, Rodjestvensky avait appareillé et repris le large, soit qu'il en ait reçu l'ordre de son gouvernement, soit que, de lui-même, il ait voulu faire avorter les difficultés qui semblaient près de naître.

Mais avant son départ du 22 avril, comme Rodjestvensky, tout en évitant, semble-t-il, de pénétrer à l'intérieur de nos eaux territoriales, se maintenait aux environs du cap Varéla et croisait devant les baies de Cam-ranh et de Hon-Kohe, le Ministre du Japon à Paris se présenta de nouveau au quai d'Orsay, et insista auprès de notre ministre des Affaires étrangères, pour que la Neutralité fût scrupuleusement maintenue. Cette démarche avait surtout pour but d'attirer l'attention du gouvernement français sur une situation quelque peu délicate, et de fait M. Motono n'eut pas à formuler des griefs précis.

Sur ces entrefaites, le correspondant d'une agence anglaise envoya à Londres une dépêche tendancieuse et inexacte, dans laquelle il représentait les autorités de Saïgon comme ayant délibérément laissé violer la Neutralité française en faveur de nos alliés. L'émotion fut très vive de l'autre côté de la Manche. Mais quelques conversations diplomatiques écartèrent rapidement toute raison de nervosité et d'inquiétude, et les déclarations faites par M. Balfour, le 9 mai, à la Chambre des Communes apaisèrent bien vite les esprits (1). De son côté, la majeure partie de la presse anglaise ne tarda pas à reconnaître que l'attitude de la France avait été parfaitement correcte.

(1) Voici d'après les journaux anglais, le compte rendu de cet incident parlementaire.

Chambre des Communes, séance du 9 mai :

Le député Joseph Walthon demande à M. Balfour s'il est disposé à faire une déclaration à la Chambre des Communes, au sujet de la situation qui vient d'être créée en Extrême-Orient par suite de la prétendue violation de la Neutralité française par la Russie, sur le littoral de l'Indo-Chine. « M. BALFOUR veut-il faire une déclaration au sujet des démarches faites par le gouvernement britannique dans le but d'empêcher une déclaration de guerre entre la France et l'Angleterre. »

M. Balfour répond : « L'information suivante a été fournie au gouvernement anglais par l'ambassadeur de France :

« Sitôt que le gouvernement français fut prévenu de la présence de l'amiral Rodjestvensky dans la baie de Cam-ranh, des représentations furent envoyées à St-Petersbourg et il en est résulté, que, par ordre de l'Empereur lui-même, des instructions furent télégraphiées à l'amiral pour l'inviter à quitter de suite la baie de Cam-ranh.

« Plus tard, on annonça que l'escadre russe se trouvait dans la baie de Hon-Kohe, à quelques milles au nord de la baie de Cam-ranh. L'amiral de Jonquières, commandant la station navale française, fut envoyé pour faire un rapport, et il trouva

Deux jours après les déclarations de M. Balfour à la Chambre des Communes, le 11 mai, le Ministre des affaires étrangères de Tokio communiquait la note suivante, qui mit fin à l'incident, au point de vue japonais :

« Depuis l'incident de Cam-ranh, le gouvernement français a donné à ses fonctionnaires, tant civils que militaires, en Indo-Chine, l'ordre de surveiller attentivement la côte longeant le territoire français et d'empêcher les navires belligérants de pénétrer dans les eaux françaises. Lorsqu'on signala l'approche de la troisième escadre russe dans les eaux françaises, le gouvernement français renouvela ses instructions aux autorités navales de maintenir une stricte surveillance et de prendre des mesures effectives et des plus rigoureuses, de façon à empêcher toute atteinte à la Neutralité. Il en fit en même temps notification au gouvernement russe.

« Le gouvernement français a fait savoir à la légation japonaise à Paris, que, suivant un rapport télé-

l'escadre de Rodjestvensky dans cet endroit, bien qu'elle ne fût pas dans l'intérieur des eaux territoriales françaises.

« Sur cette affirmation, le gouverneur de l'Indo-Chine française qui avait reçu pour instructions de tenir la main à ce que la Neutralité française fût dûment respectée, envoya le résident français de Nha-trong, qui est le point le plus près de cette baie, avec l'ordre de demander à l'amiral russe de s'en aller. L'amiral russe promit de le faire le 3 mai.

En ce qui concerne les informations disant que l'escadre russe a reçu un appui précieux de la part des autorités françaises de Cam-ranh, je suis informé qu'il n'y a là que deux Français : ni l'un ni l'autre ne sont des fonctionnaires, ce sont les détenteurs de concessions de la part du gouvernement français de cet endroit. » (*Rev. de Dr. Int. pub.*, mai-juin 1905.)

graphique, on ne signalait aucun navire russe à Hon-Kohe. »

Pendant cet échange de notes diplomatiques, Rodjestvensky avait abandonné son mouillage de la baie de Cam-ranh, le 22 avril, et n'avait pas tardé à s'éloigner des côtes de l'Annam. La jonction des deux escadres russes du Pacifique s'effectua le 10 mai au large du cap Varéla, en dehors de nos eaux territoriales. Et le 27 mai, s'engagea la terrible bataille de Tsu-shima, qui détruisit la marine militaire russe et consacra la puissance maritime du Japon.

Tel fut l'incident de Cam-ranh, qui mit en parallèle, au cours de son règlement diplomatique, les doctrines anglaises et françaises les plus récentes, sur les questions les plus graves du droit de la Neutralité (1).

Le Japon profita de l'affaire de Cam-ranh pour revenir sur de prétendues complaisances, dont la France, en violation de sa Neutralité, se serait rendue postérieurement coupable, au cours de la longue croisière de l'escadre de la Baltique, avant l'arrivée de Rodjestvensky dans les eaux indo-chinoises : notamment en ce qui concerne le charbon fait à Cherbourg, à Alger, à Dakar, à Nossi-Bé, en ce qui concerne aussi l'arrêt prolongé de la flotte russe à Nossi-Bé. Jusque là, le Japon n'avait pas cru devoir demander à la France des explications sur tous ces faits, qu'il jugeait relativement peu graves et de trop faible importance pour donner lieu à des réclamations diplomatiques.

(1) V. dans *Le Temps* des 40 et 41 mai 1905, l'analyse des documentations française et japonaise.

Survient l'incident de Cam-ranh. Le Japon se souvient alors des griefs antérieurs et oblige la France à se justifier en même temps sur tous ces points qu'elle pouvait croire à jamais oubliés.

Mais, à vrai dire, pour ce qui est de la seule affaire de Cam-ranh, les réclamations des Nippons n'ont porté que sur deux chefs : l'établissement de bases d'opérations par les Russes dans les eaux indo-chinoises, le stationnement prolongé de leur flotte dans les eaux territoriales françaises.

Il importe donc de rechercher en quoi consiste la violation de la Neutralité, par l'établissement de base d'opérations dans les eaux territoriales neutres.

L'inviolabilité des eaux territoriales neutres, bien que stipulée dans nombre de traités des siècles passés (1), n'en est pas moins un principe tout moderne du Droit de la Neutralité. Jadis, en effet, les belligérants ne respectaient aucunement les eaux de l'Etat neutre, et nombreux sont les combats dont elles furent le théâtre.

Hautefeuille cite un exemple fameux entre tous de la violation des eaux territoriales neutres par une escadre belligérante (2). En 1759, une flotte anglaise forte de seize vaisseaux, attaqua une flotte composée de quatre vaisseaux. L'amiral français, ne pouvant

(1) V. notamment : Traité d'Utrecht (1713) ; traité des Etats-Unis avec la France en 1778 ; traité des Etats-Unis avec la Suède (1783) ; traité entre la Prusse et le Danemark (1818).

(2) V. HAUTEFEUILLE : *Des droits et des devoirs des Nations neutres en temps de guerre maritime*, t. I, p. 289.

résister à des forces aussi supérieures, se réfugia sur les côtes du Portugal, et y fit échouer ses bâtiments. Néanmoins, et malgré le feu des batteries portugaises, l'amiral anglais Boscawen enleva deux vaisseaux et incendia les deux autres. Le ministre portugais d'alors, le marquis de Pombal, réclama avec force auprès du Cabinet de Londres, et bien que ce dernier fût peu disposé à reconnaître la faute commise, la vigueur du ministre le força à céder. Un ambassadeur extraordinaire fut envoyé à Lisbonne pour y faire des excuses au gouvernement portugais sur cette violation de son territoire. Cependant, ce fut là toute la réparation, car le gouvernement anglais ne restitua jamais les deux vaisseaux capturés et ne paya pas d'indemnité pour les deux bâtiments qui avaient été brûlés. En droit, il devait accorder cette double satisfaction. Malgré les nombreuses réclamations de l'ambassadeur de France à Lisbonne, satisfaction ne fut pas donnée à la France, et ce défaut de réparation fut une des causes alléguées pour motiver la déclaration de guerre de 1762 entre la France et le Portugal.

Plus récemment, en 1838, les insurgés du Canada avaient employé un navire à vapeur la *Carolina* pour transporter des munitions de guerre et des volontaires de la frontière de l'Etat de New-York sur un territoire appartenant à l'Angleterre. Le commandant anglais, chargé de capturer la *Carolina*, la rencontra sur un point qui relevait de la juridiction canadienne, mais il ne put la rejoindre que dans les eaux des Etats-Unis, où il l'attaqua néanmoins et la coula à fond. Le cabinet de Washington protesta contre la

violation de son territoire et le cabinet de Londres dut reconnaître le bien fondé de ses réclamations.

De nos jours, le principe de l'inviolabilité des eaux territoriales semble définitivement admis (1). Les dénégations n'ont ordinairement consisté que dans un marchandage avec les principes, surtout en faveur d'une sévérité moins grande en ce qui concerne l'inviolabilité des eaux territoriales, que pour l'inviolabilité du sol neutre. Ainsi par exemple, Ortolan demande si des navires ennemis qui se rencontrent dans des mers territoriales neutres « baignant une étendue considérable de côtes à peu près désertes, incultes et non défendues », devront « oublier leurs qualités d'ennemis », et si « celui qui veut forcer son ennemi légitime au combat devra attendre patiemment d'être bien sûr », de se trouver au-delà des eaux territoriales pour commencer l'attaque, « et fournir par là à cet ennemi la possibilité, de lui échapper ». De même, Neumann pense qu'il ne saurait y avoir de culpabilité si « dans l'ardeur de l'action », la frontière maritime n'est pas observée (2).

Ce sont là des principes plus ou moins relâchés qui ne sauraient être admis aujourd'hui. Le Neutre qui tolérerait de pareils agissements des belligérants sous

(1) V. KLÜBER : *Droit des gens modernes de l'Europe*, § 285. KENT : *Commentary on international law*, p. 303. SAALFELD : *Handbuch des positiven Völkerrechtes*, § 121, pp. 283-284. HALLECK : *Elements of international law and laws of war*, p. 523. FIELD : *Projet d'un Code international*, § 971.

(2) ORTOLAN : *Règles internationales et Diplomatie de la mer*, pp. 287-288. NEUMANN : *Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechtes*, p. 140.

sa domination, ne serait plus considéré comme neutre. Les belligérants l'ont bien compris. Aussi, n'ont-ils garde actuellement de se rendre coupables de ces violations de Neutralité par trop flagrantes. Ils hésitent à livrer des combats dans les eaux territoriales. Mais, en revanche, d'une façon détournée, il leur arrive fréquemment de violer les eaux territoriales neutres, en établissant, dans ces eaux, des bases d'opérations.

Que faut-il donc entendre par « base d'opérations » ? On entend par là, de nos jours, le lieu d'où une force navale « tire ses ressources et ses renforts, d'où elle organise une expédition offensive et où elle trouve au besoin un refuge » (3).

L'usage continu est le caractère de la base d'opérations, et ce nom ne saurait être donné au port où une escadre s'approvisionnerait accidentellement, pour n'y plus revenir ensuite. Il est évident que, dans les conditions actuelles de la guerre navale, rien ne serait plus précieux à une escadre belligérante opérant loin de son pays que de trouver, dans les eaux et dans les ports neutres, les ressources qu'elle ne peut demander à ses arsenaux trop lointains. Rien ne constituerait une aide plus caractérisée, plus contraire à la Neutralité, qu'une pareille complaisance de l'Etat neutre à l'égard de l'un ou de l'autre des belligérants. Sans doute, la faculté consacrée par l'usage d'admettre dans les ports neutres les navires belligérants donne

(3) HALL, d'après JOMINI, § 221, p. 628, cité par DUPUIS, *Le droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines*, § 330, p. 458.

à ceux-ci la tentation d'user de l'hospitalité, pour refaire leurs approvisionnements. Mais l'Etat neutre est tenu de veiller à ce que le contact pris avec son territoire ne permette pas aux vaisseaux admis de s'y ravitailler périodiquement. Non seulement il ne doit pas, comme nous l'avons vu, tolérer qu'ils y complètent ou réparent leur armement, qu'ils y embarquent des munitions de guerre, mais encore il doit s'opposer à ce qu'ils y viennent chercher régulièrement les objets qui, sans être des instruments uniquement de lutte, sont cependant la condition même de la continuation de la campagne; les provisions de bouche, le charbon, ou les agrès nécessaires à la navigation.

En effet, dans presque chaque guerre, il est à remarquer que plusieurs Etats neutres, par suite de leur situation géographique, pourraient prêter une aide considérable aux belligérants, s'ils leur permettaient d'utiliser leurs ports et eaux territoriales, d'y organiser des dépôts de vivres ou de combustible. Dans ces conditions, il serait facile pour les flottes ennemies de prolonger indéfiniment une lointaine croisière. Il suffirait, si la chose était permise, de faire, au départ, ample provision de canons, d'armes et de munitions, toutes choses impossibles à trouver en pays ennemi, en réduisant dans les cales et les soutes la place réservée aux vivres et au charbon. De plus, afin d'éviter les violations par trop flagrantes de la Neutralité de l'Etat qui ferait preuve d'une pareille partialité, les escadres belligérantes auraient soin de ne pas choisir, toujours, en toutes circonstances, tel territoire neutre pour base d'opérations. Elles obtiendraient un résultat

équivalent en s'adressant successivement aux ports de divers Etats neutres.

Aussi, est-ce pour rendre impossibles, à l'avenir, ces agissements tolérés jusqu'à nos jours que les Déclarations de Neutralité les plus récentes de la plupart des Etats n'ont pas hésité, sous l'influence des Règles anglaises de 1862, à limiter, dans les ports neutres, la durée du séjour et la quantité des approvisionnements permis. Désormais, comme nous avons eu l'occasion de le voir, les vaisseaux de guerre belligérants ne pourront séjourner plus de vingt-quatre heures dans les ports neutres, à moins qu'ils n'aient besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites, auquel cas ils devront obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps, et reprendre la mer dans les vingt-quatre heures après que la raison de leur séjour aura cessé d'exister. Ils pourront librement acheter des provisions et autres choses nécessaires à la subsistance de leurs équipages; mais la quantité de charbon qu'il leur est permis de prendre est limitée à ce qui est nécessaire pour leur permettre d'atteindre le port le plus proche de leur propre nation. De plus, deux provisions de charbon ne pourront être obtenues par le même vaisseau dans les eaux du même Etat neutre à moins de trois mois d'intervalle (1).

Voilà les nouveaux principes proclamés en 1862 par l'Angleterre et que les Etats ont adoptés dans la suite.

(1) LAWRENCE : *The principles of international law*, § 251, p. 511.

Seule, la France, avec l'Espagne et le Brésil, n'a pas cru devoir se conformer aux Règles anglaises et préfère maintenir les anciennes libertés des belligérants. Rien d'étonnant, dans ces conditions, qu'un incident, comme celui de Cam-ranh, se soit produit dans la dernière guerre !

Il est incontestable, en effet, que le Japon avait lieu de se plaindre de notre conduite vis-à-vis de la flotte de nos alliés, dans les eaux indo-chinoises. Mais, pouvait-il nous accuser d'avoir violé notre Neutralité en tolérant l'établissement de bases d'opérations sur les côtes de l'Indo-Chine française ?

La France, dans sa Déclaration, avait, certes, interdit l'établissement de bases d'opérations en défendant aux belligérants « de faire usage d'un port français dans un but de guerre, ou pour s'y approvisionner d'armes ou de munitions de guerre, ou pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant pour but d'augmenter sa puissance militaire » (1). Car, depuis les « Règles de Washington », et sous l'influence des Règles anglaises de 1862, pareille interdiction a été insérée dans les Déclarations de Neutralité de la plupart des Etats Neutres (2).

(1) V. Déclaration du 15 février 1904, Instruction du Ministre de la Marine (dans la *Revue de Dr. intern. pub.*, 1905. Documents).

(2) D'après la deuxième « Règle de Washington », l'Etat neutre est tenu : « De ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'ennemi, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler des approvisionnements militaires ou des armements, ou pour recruter des hommes. »

Notre pays, malgré son faible penchant pour les théories anglaises, a bien dû obéir, lui aussi, à la tendance qui se manifestait, et renoncer, comme les nations voisines, aux libertés d'autrefois. Il a sans doute, déclaré illicite et contraire pour l'avenir, au droit de la Neutralité, l'établissement de bases d'opérations jadis toléré par les Neutres. Mais, il a eu soin de le faire en termes vagues, de laisser à la notion de la « base d'opérations » tout ce qu'elle a encore d'imprécis et d'obscur, voulant en quelque sorte réserver à la doctrine la tâche difficile de faire la lumière.

Néanmoins, en présence de sa Déclaration de 1904, la France, dans sa réponse au Japon, ne pouvait essayer de justifier la tolérance de la base d'opérations. Comme les autres Etats, la France en avait prononcé l'interdiction. Pour se tirer du mauvais pas, elle n'avait qu'un seul moyen : contester l'établissement de la base d'opérations incriminée par le Japon.

Aussi le Gouvernement français; dans son argumentation (1), a-t-il prétendu : que ni la baie de Cam-ranh, ni celle de Van-fong, n'ont été pour les Russes une base d'opérations. Que, de l'aveu même des auteurs anglais, l'usage continu étant le signe caractéristique de la « base d'opérations », ce nom ne saurait être donné au port où une flotte s'approvisionnerait accidentellement, pour n'y plus revenir. Que cette définition s'appliquait exactement au cas de la flotte russe

(1) V. *Le Temps*, du 11 mai 1905.

et que par suite il ne pouvait s'agir d'une base d'opérations.

Dans ces conditions, le Japon pouvait-il encore nous accuser d'avoir violé notre Neutralité? Avions-nous véritablement permis à la flotte russe l'établissement de base d'opérations sur nos côtes d'Indo-Chine? La question était délicate.

Au début d'avril, les Russes arrivent dans les eaux indo-chinoises, à quelques milles du théâtre des hostilités. Ils s'arrêtent à Saïgon, épuisés, harassés par cette longue course à travers les mers, manquant de tout, de vivres, de combustible.

A Saïgon, avons-nous vu, grâce à des entrepôts soigneusement aménagés à l'avance par les envoyés de l'amirauté russe, qui peuvent constituer ces entrepôts et les pourvoir de tout le charbon voulu, tout à leur aise, sans être le moins du monde inquiétés par les autorités françaises, l'escadre de nos alliés se ravitaille tranquillement, remplit ses cales de la houille qui lui fait défaut, puis reprend sa route. A son départ de Saïgon, où elle a chargé tout ce qui lui était nécessaire pour assurer la subsistance de ses équipages et les conditions de sa navigation, on peut la croire désireuse d'atteindre l'ennemi au plus vite. On est sûr que c'est là son dernier arrêt dans un port français. On s'attend à perdre sa trace (que de fois ne l'avait-on pas perdue depuis son départ de la Baltique!) et à n'entendre parler d'elle que pour apprendre sa victoire.

Rien de cela. Quelques jours après le départ de Saïgon, Rodjestvensky stationne dans la petite baie de Cam-ranh, où il achète encore du charbon au mar-

quis de Barthélemy. Le voyage n'a pas été long. L'escadre est arrivée à Cam-ranh le 13 avril, et le 20 avril, lorsque le Gouvernement de Tokio apprend la nouvelle, qui se répand en coup de foudre à travers le monde, l'amiral russe séjourne toujours dans la baie de Cam-ranh, dont il ne semble pas vouloir s'éloigner de si tôt, profitant de ce stationnement prolongé dans les eaux françaises, en lieu sûr, à l'abri de toute attaque de Togo, pour parfaire ses approvisionnements de combustible.

Y a-t-il là simplement usage discontinu, approvisionnement accidentel? Nous sommes loin des Règles anglaises de 1862, qui ne permettent d'obtenir deux provisions de charbon dans les eaux britanniques qu'à trois mois d'intervalle !

Certes, la Déclaration française de février 1904 ne limitait pas, comme la Déclaration britannique, comme aussi la plupart des autres Déclarations, la quantité de vivres et de combustible permise aux navires belligérants à la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. La France se montrait moins stricte. Mais, la Déclaration française portait cependant qu'« ... il ne pouvait être fourni à l'un des belligérants que des vivres, des denrées, des approvisionnements et des moyens de réparation nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation (1) » Tout en restant muette sur les fournitures de charbon, la Déclaration fran-

(1) V. Déclaration de la France (*Revue de Droit Intern. pub.*, 1904, Documents.)

gaise ne contenait-elle pas défense implicite pour l'escadre russe de s'approvisionner du précieux combustible dans des entrepôts ouvertement établis par les agents du Tzar dans la capitale de l'Indo-Chine ? A une si faible distance du théâtre de la guerre, de tels approvisionnements n'avaient-ils pour unique but que « d'assurer la sécurité de la navigation », suivant les termes de la Déclaration française qui ne les permettait qu'à cette condition ? De plus, au départ de Saïgon, « la sécurité de la navigation » n'était-elle pas suffisamment assurée ? Etait-il encore nécessaire de profiter de l'arrêt en baie de Cam-ranh pour acheter de nouvelles provisions de combustible chez le marquis de Barthélemy, après quelques jours de navigation, presque au lendemain du départ de Saïgon ?

De tels agissements de nos alliés, il faut bien le reconnaître, dépassaient même la lettre de la Déclaration de février 1904. Ce n'est pas simplement « assurer la sécurité de sa navigation » que de se ravitailler ainsi en vivres, et surtout en charbon, sous la bienveillante immunité des ports et eaux territoriales neutres, par deux fois, à de courts intervalles, à la veille du combat. C'est aussi augmenter sa puissance militaire ; et, ces approvisionnements, étant donné les circonstances, sont peut-être coupables à l'égal des achats d'armes et de munitions de guerre. Pour la flotte russe, épuisée par sa longue traversée, point n'était besoin, dans les eaux indo-chinoises, d'acheter des armes, des caïons, qu'il eût été, du reste, malaisé de se procurer. Ses navires étaient suffisamment pourvus du matériel de guerre, pour marcher à la bataille.

Ce qu'il lui fallait avant tout, c'était le charbon nécessaire pour continuer sa route. C'était aussi la faculté de pouvoir, à loisir et en toute tranquillité, choisir dans ces parages un emplacement propice pour frapper le coup décisif qui devait reprendre à l'ennemi le commandement de la mer.

Tout cela, Rodjestvensky l'avait bien vu. Arrivé dans la baie de Cam-ranh, le 13 avril, il se rend facilement compte de l'excellence de la position qu'il occupe. Jugeant de bonne tactique d'attendre la flotte de Togo le long des côtes indo-chinoises, et comptant d'ailleurs sur la bienveillance de la France pour ses alliés, il stationne depuis plusieurs jours déjà sur ce point désert, lorsque parvient à Tokio, le 17 avril, la nouvelle de l'arrêt des navires russes en baie de Cam-ranh. Le gouvernement du mikado s'émeut et télégraphie à son ministre à Paris de se rendre au quai d'Orsay pour présenter les récriminations nippones et se plaindre de la conduite de la France. L'incident de Cam-ranh, déchaînant contre nous la colère de l'Angleterre et du Japon, éclate avec la violence que l'on sait.

Sur ces entrefaites, le Tzar, désireux d'éviter à ses alliés de nouvelles complications qui allaient forcément se produire, donne ordre à l'escadre de quitter au plus tôt la baie de Cam-ranh. Et le 22 avril, après un séjour de près de dix jours, Rodjestvensky doit lever l'ancre à la hâte et abandonner cette position qu'il pouvait croire propice, à juste titre, dans la lutte qui allait s'engager.

Car, à Cam-ranh, nous l'avons vu, la position des Russes était excellente. Leur escadre, largement

pourvue des vivres et du charbon pris à Saïgon et même à Cam-ranh, pouvait attendre patiemment, dans le voisinage des côtes de l'Annam, l'arrivée des unités de Nébogatoï, pour opérer ensuite, de concert, l'attaque de la flotte ennemie.

Au contraire, Togo survenait-il, avant la jonction, et engageait-il la lutte, Rodjestvensky avait tout lieu de croire, au cas où il succomberait sous des forces supérieures, qu'il laisserait la partie belle à Nébogatoï, qui ne trouverait plus devant lui qu'une flotte, victorieuse sans doute, mais singulièrement affaiblie par le combat acharné qu'elle venait de soutenir.

C'était là, certes, un plan habile. La France pouvait-elle en faciliter l'exécution, sans risquer de violer sa Neutralité ? Pouvait-elle permettre le stationnement prolongé de la flotte russe à Cam-ranh, et rester néanmoins fidèle à sa Déclaration de février 1904 ?

Il est généralement admis qu'en dehors des cas donnant lieu à l'asile neutre, les Etats peuvent, à leur gré, fermer d'une manière absolue leurs ports aux navires de guerre belligérants ou bien les leur ouvrir, par mesure gracieuse. La plupart des Etats, sous l'influence des Règles anglaises du 31 janvier 1862, sont d'accord, dans la pratique, pour tolérer l'accès de leurs ports aux vaisseaux ennemis, tout en ayant soin de limiter à vingt-quatre heures la durée de leur séjour. Seule, ou presque seule, la France maintient encore le stationnement prolongé (1). Par suite, d'après

(1) V. Les déclarations des Etats en 1898 (Dans la *Revue de Dr. Intern. pub.* de 1898. Documents.)

les termes mêmes de sa Déclaration, la question de savoir s'il y a ou non établissement de base d'opérations mise à part, si l'on se trouve en face d'un stationnement innocent, quoique prolongé, il n'est pas douteux qu'en permettant un tel stationnement, la France ne saurait être accusée de violation de sa Neutralité.

Mais est-il permis de qualifier d'innocent et de nullement contraire à l'abstention neutre, le séjour de toute une escadre, qui profite d'un long stationnement pour compléter ses provisions de combustible, qui prolonge, sans se trouver dans le moindre cas de détresse donnant lieu à l'asile neutre, indéfiniment ce stationnement dans des eaux neutres, qui peut ainsi se préparer en toute tranquillité, sous la protection du territoire neutre à l'attaque qu'elle pourra engager à son heure, au moment jugé opportun ? Dans de telles conditions, le stationnement prolongé, il faut l'avouer, ressemble fort à l'établissement de base d'opérations défendu par la « Deuxième Règle de Washington » et depuis par les auteurs et les Législations. Et, si l'on définit, comme nous l'avons fait, la « base d'opérations », « le lieu, d'où une force navale tire ses ressources et ses renforts, d'où elle organise une expédition offensive et où elle trouve au besoin un refuge » (1), il faut bien convenir que l'on rencontre dans le séjour de Rodjestvensky à Cam-ranh, plusieurs des éléments constitutifs de la « base d'opérations » et

(1) Cette définition de HALL, adoptée par M. Charles DUPUIS, secrétaire de l'Institut de Droit International, dans son ouvrage *Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines*

que par suite, le Japon avait quelque raison de reprocher à la France d'avoir manqué aux devoirs que lui imposait la Neutralité.

C'est, en effet, ce rapport étroit existant entre le stationnement prolongé dans les eaux neutres et l'établissement de bases d'opérations qui a provoqué les Règles anglaises de 1861 et a poussé les Etats à les adopter. Si l'Etat neutre, en effet, ouvre ses ports et ses eaux territoriales au stationnement des navires des nations en lutte, sans aucune limitation, les belligérants sont tout naturellement tentés de profiter d'une aussi large hospitalité pour refaire, en toute sécurité, les réparations nécessaires, pour se ravitailler, aussi bien que possible, en vivres et en charbon, pour assurer les ravitaillements ultérieurs, pour guetter l'apparition des vaisseaux ennemis en vue de les attaquer.

Tous ces inconvénients, que peut entraîner pour le Neutre qui le tolère, le stationnement prolongé, l'Angleterre les a prévus dans sa nouvelle Législation, prise à la suite de l'incident du *Tuscarora*. Elle n'a pas craint de rompre avec les anciennes libertés d'autrefois, et, pour ne pas risquer, à l'avenir, de se voir exposée à des réclamations du genre des *Alabama claims*, elle a mis comme un point d'honneur à élaborer des règles sévères, qui passeraient, et à bon droit, pour contenir les principes de la Neutralité la

anglaises contemporaines (§ 330, p. 458) est bien celle qu'a eu en vue l'argumentation française, qui emprunte la théorie des éléments constitutifs de la « base d'opérations » donnée par M. DUPUIS à quelques lignes de la définition de HALL, qu'il vient d'admettre.

plus stricte et la plus conforme au Droit des gens. Si l'on ajoute encore, comme nous avons eu l'occasion de le voir, que l'intérêt britannique n'avait rien à perdre, mais au contraire tout à gagner, avec les Règles du 31 janvier 1862, l'on comprend facilement la faveur qui a accueilli, dès sa naissance, chez nos voisins d'Outre-Manche, la Doctrine nouvelle. Et aujourd'hui, moins d'un demi-siècle après, alors qu'elle peut compter, parmi les nations de l'univers, les nombreux prosélytes des Règles de 1862, alors que ses théories ont conquis, auprès de tous les peuples, même auprès de ceux qui, à l'instar de la France, ne les ont pas encore adoptées, un si légitime succès (1), alors qu'aussi sa puissance maritime n'a fait que s'accroître depuis, sa marine étant réputée la meilleure du monde, l'Angleterre a lieu de se féliciter d'avoir rompu brusquement avec le passé et d'avoir rendu possible au Droit de la Neutralité l'accomplissement des quelques progrès qui ont marqué la fin du XIX^e siècle.

La France, jusqu'à ces derniers temps, s'est montrée rebelle à l'influence britannique. Ses doctrines, en matière de Neutralité, n'ont pas ce caractère de stricte rigueur, qui distingue les théories anglaises. Elle est restée fidèle à ses propres traditions, à ses tendances nationales. Et, s'il est permis aux autres

(1) On lit dans l'argumentation française reproduite par *Le Temps* du 11 mai 1905 : « L'opinion du gouvernement anglais est doublement importante : d'une part, c'est l'opinion d'un allié, et, à ce titre le Japon y doit avoir confiance ; d'autre part, on sait combien, et pour quelles raisons, la Doctrine anglaise en matière de Neutralité est étroite et rigoureuse.... »

nations, éprises de la législation de l'Angleterre, de critiquer les doctrines françaises, s'il leur est permis de les trouver surannées, étant donné les conditions de la guerre maritime moderne, il n'en est pas moins certain que l'on ne peut faire un grief à la France et l'accuser d'avoir violé sa Neutralité, lorsqu'elle s'est conformée, en toute bonne foi, à ses principes traditionnels.

C'est ainsi qu'à Cam-ranh, la France, en raison de cette bonne foi, en raison aussi des circonstances, ne saurait avoir manqué gravement au devoir d'abstention neutre. Le Japon nous reprochait d'avoir permis le ravitaillement et le stationnement prolongé de l'escadre russe sur les côtes indo-chinoises. Il nous accusait d'avoir toléré l'établissement de base d'opérations. Les faits étaient là. Notre culpabilité semblait n'être pas douteuse. Et pourtant, avions-nous à répondre d'une faute que nous n'avions pas commise ? Etions-nous responsable des agissements de nos alliés, qu'il nous était impossible d'empêcher ?

La baie de Cam-ranh, en effet, est perdue le long du littoral de l'Annam. A peine quelques colons habitent-ils ces parages éloignés des centres où résident les autorités françaises. Les forces navales qui assurent la défense de notre colonie ont rarement l'occasion de longer l'étendue de la côte qui s'étend de Saïgon à Hai-phong ; et, l'eussent-elles fait, lors de l'arrivée des Russes dans les eaux indo-chinoises, il leur eût été fort difficile, pour ne pas dire impossible, d'empêcher l'arrêt dans la baie de Cam-ranh. Il faudrait, pour cela, une sur-

veillance ininterrompue qu'une escadre vingt fois plus nombreuse que celle de Rodjestvensky ne suffirait pas à assurer. Il est facile, certes, d'exercer une surveillance de ce genre, dans les eaux métropolitaines, sur sur une zone peu étendue, de Brest à Cherbourg, si l'on veut. De Saïgon à Haï-phong, c'est tout-à-fait impossible. Si l'on ajoute encore à cette impossibilité, la rareté des postes télégraphiques, la difficulté d'obtenir rapidement des nouvelles précises, l'on comprendra fort bien que le gouvernement français n'était pas aussi coupable qu'on pouvait le croire.

Ce sont là autant de considérations qui n'ont pas échappé à l'Angleterre et au Japon. Elles ont grandement milité en notre faveur, en palliant la faute (si faute il y avait), et en rendant possible l'arrangement de cette affaire de Cam-ranh, qui s'annonçait grosse de menaces pour la paix européenne.

En somme, de ce conflit si facilement, et si sommairement résolu, le vrai vainqueur n'est autre que l'Angleterre, avec ses Règles de 1862. La responsabilité en retombe tout entière sur notre Législation, qui permet encore le stationnement prolongé des navires belligérants en port neutre. Aussi, devant la tournure que prenaient les événements, avons-nous dû céder à une pression anglo-japonaise et accepter, dans la pratique les théories britanniques, que nous avions éliminées jusqu'ici, avec un soin jaloux, de nos Déclarations de Neutralité.

En effet, notre Déclaration du 15 février 1904, au début de la guerre russo-japonaise, était à peu près la seule à maintenir la règle, autrefois universellement

admise, aujourd'hui presque universellement condamnée, du séjour illimité des navires belligérants dans nos ports, à condition, toutefois, qu'ils ne soient pas accompagnés de prises. De plus la Déclaration française passait sous silence, et à dessein, la question du charbon, alors que la plupart des autres Déclarations adoptaient la doctrine anglaise qui ne permet que la simple fourniture de combustible nécessaire pour atteindre le port national le plus proche.

Eh bien ! malgré cela, au cours de la dernière guerre, nous avons accepté la théorie anglaise du séjour limité des navires belligérants dans les eaux neutres, ainsi que la théorie de la limitation du ravitaillement en vivres et en charbon. Au cours de la partie engagée, nous avons modifié les règles du jeu, au profit du Japon, au détriment de la Russie, notre alliée. Nous avons abdiqué notre système traditionnel du droit étendu des Neutres, et nous avons fait un nouveau pas pour nous rallier au système anglais du droit étendu des belligérants. Nous avons adopté, dans la pratique, dans les instructions données aux agents de nos ports, la théorie du séjour limité (sans pourtant en fixer la durée maxima à vingt-quatre heures), alors que notre Déclaration proclamait toujours l'antique principe du séjour illimité ; nous avons défendu aux belligérants de faire du charbon tout à leur aise dans nos ports, alors que notre Déclaration ne contenait nulle part pareille interdiction !

Mais, en présence de ces concessions faites aux théories anglaises, en présence de ces concessions qui donnent tout lieu de croire que la France, dans ses

déclarations de l'avenir, adoptera peut-être les Doctrines britanniques, faut-il pour cela, comme on l'a répété bien souvent ces derniers temps, prétendre que nous suivons une pente glissante, et qu'en agissant ainsi nous risquons fort de perdre à brève échéance l'empire que nous avons encore conservé sur les mers?

N'exagérons pas et ne nous laissons pas aller à un pessimisme aussi peu justifié. Sans doute, nous avons fait, à propos de l'affaire de Cam-ranh, des concessions évidentes aux théories anglaises, pour éviter toute complication ultérieure et assurer la paix européenne. Mais est-ce à dire que cette adoption des théories anglaises doive, dans l'avenir, nous être à ce point funeste d'entraîner la ruine de notre empire maritime?

S'il en était ainsi, si les doctrines anglaises, pour mieux conserver et augmenter la puissance de l'Angleterre sur les mers, conduisaient fatalement à l'effondrement de leur marine militaire les Etats qui s'en inspirent, on pourrait s'étonner, à bon droit, de voir la plupart des gouvernements modernes suivre de pareilles théories. Et pourtant, à l'heure actuelle, nous avons pu le remarquer tout au long de notre étude, les règles du Droit maritime anglais, en ce qui concerne la Neutralité, ont passé, presque sans changement, dans les Législations des différents pays. Les Etats-Unis, pour ne citer que cette grande puissance, les Etats-Unis, pourtant si soucieux de développer de plus en plus leur empire sur les mers (les discours du président Roosevelt, l'augmentation et le renouvellement incessant des unités de leur marine militaire en sont la meilleure preuve), dès 1870, n'ont

pas craint de faire leurs les doctrines anglaises de 1862 ! Et cet exemple a été suivi depuis par nombre d'Etats qui, n'ayant ni une flotte aussi puissante, ni des points d'appui aussi nombreux à travers toutes les mers, que notre pays, auraient une raison majeure de se défier des doctrines anglaises et d'en ajourner l'adoption. Il faudrait donc en conclure que ces Etats, de gaieté de cœur, n'hésiteraient pas à courir ainsi à leur ruine ! En présence de la « politique mondiale », pratiquée par les nations modernes, pareil aveuglement paraîtrait incompréhensible. Heureusement, il n'en est rien ; et, il est facile de s'expliquer l'engouement qui se manifeste de nos jours, chez la plupart des peuples, en faveur des conceptions de nos voisins d'Outre-Manche. A suivre la tendance qui pousse actuellement les Etats, à adopter, elle aussi, les Règles de 1862, la France ne perdrait rien qu'elle n'ait déjà. Elle aurait, au contraire, semble-t-il, tout à gagner, tant au point de vue de sa propre sécurité que du maintien de la paix universelle.

CONCLUSION

Il ressort de cet Essai sur « L'attitude des Neutres vis-à-vis des escadres belligérantes », que, de toutes les parties du Droit International, aucune n'a été laissée dans un état plus anarchique, que la question de la Neutralité. Jusqu'ici, en effet, il n'existe guère de droits moins reconnus, de devoirs moins définis, que ceux des Neutres. Dans nul autre domaine, les opinions ne sont aussi diverses, les principes moins clairs, le désaccord plus évident, car partout se cache le mobile d'une politique accidentelle, dépourvue de tout but constant et régulier.

De nos jours, alors que des événements récents viennent de donner un regain d'actualité aux multiples questions que soulève toute guerre maritime, il est plus que jamais indispensable à toute nation jalouse de son indépendance et soucieuse d'observer ses engagements, de connaître les conséquences qui découlent de l'état de Neutralité, les titres que cet état confère, les obligations qu'il impose; les droits obscurs étant rarement respectés et les devoirs inconnus difficilement remplis.

Car, jusqu'à ces derniers temps, il faut le reconnaître, la conduite des gouvernements touchant la condition des Neutres a été dictée, non par un senti-

ment de justice et d'intérêt bien entendu, mais par un sentiment égoïste et une politique toute de circonstances. Par bonheur, aujourd'hui, cette manière de voir et de procéder tend à disparaître. Mais, la progression historique n'est pas encore parvenue jusqu'au point où le sentiment national cèdera le pas à l'esprit international. Ils sont encore une minorité ceux qui comprennent que les rapports des Etats entre eux ne peuvent être équitablement réglés que sur une base internationale, et que c'est seulement ainsi que chaque nation pourra vraiment sauvegarder ses intérêts nationaux ! La base cherchée ne peut et ne doit être que celle-ci : la guerre ne changera les rapports entre les Neutres et les belligérants, qu'en tant qu'elle obligera les Neutres à s'abstenir de tout acte de partialité et d'ingérence dans les hostilités, à condition, toutefois, que les belligérants, de leur côté, s'abstiennent de toute attaque contre l'indépendance, la souveraineté et le droit territorial des Neutres. Et c'est là vraiment l'idéal de l'avenir !

Aussi ne saurait-on trop se féliciter de la décision prise par l'Institut de Droit International, en septembre 1904, à sa session d'Edimbourg. L'Institut, frappé des difficultés qui surgissaient chaque jour, au cours de la guerre russo-japonaise, entre les puissances belligérantes et les Etats neutres, en l'absence de précédents et devant le silence de la doctrine sur des cas qu'elle n'avait pu prévoir, jugea utile d'appeler l'attention des gouvernements sur la situation spéciale des Etats qui n'étaient pas engagés dans la lutte, et exprima le désir de voir les Etats se préoccuper de

donner à la Neutralité une réglementation plus parfaite et plus conforme aux nécessités du temps présent (1).

Pour répondre au vœu de l'Institut, et afin d'éviter pour l'avenir ces froissements pour certains Etats, ces protestations de la part des autres, qui peuvent devenir comme autant de causes de conflits nouveaux, les gouvernements n'avaient qu'à se hâter de fixer avec précision, dans une conférence internationale, les droits et les devoirs respectifs des belligérants et des Neutres. Et, dans ce but, les Etats-Unis avaient pris l'initiative de réunir à La Haye une nouvelle Conférence de la Paix, qui fixerait la conduite des nations dans les guerres futures. Le secrétaire des affaires étrangère du gouvernement de Washington, M. Hay, avait envoyé aux représentants des puissances aux Etats-Unis les circulaires des 21 octobre et 16 décembre 1904. Par suite d'événements imprévus, de complications diplomatiques des plus graves qui nécessitaient une solution immédiate, la Conférence de la Paix n'a pu encore se réunir, et, pour l'instant, il est à craindre que ce projet de codification des lois de la Neutralité ne soit pour longtemps ajourné.

Si bien, qu'en l'état actuel des choses, en l'absence de règles nettes et fixes, universellement acceptées, et dans l'attente de cette codification, œuvre d'un avenir plus ou moins lointain, les gouvernements se trouvent, aujourd'hui, dans le plus grand embarras. Incapables, pour la plupart, d'élaborer par eux-mêmes

(1) V. *Annuaire de l'Institut*, 1904, T. XX, p. 217.

de toutes pièces, de nouvelles théories qui soient plus conformes à la notion moderne de la Neutralité, et soucieux, d'autre part, de se ménager l'amitié de la puissante Angleterre, les Etats modernes sont presque unanimes à adopter les règles anglaises, qui apparaissent à leurs yeux, comme le résultat d'une doctrine considérable et le fruit d'une longue expérience.

La France, jusqu'ici, s'est soustraite à cette tendance, mettant en quelque sorte un point d'honneur à conserver, dans la pratique, d'anciennes théories, jadis universellement admises, aujourd'hui aussi universellement abandonnées. Mais, de nos jours, après les divers incidents qui ont marqué la guerre russo-japonaise, après l'affaire de Cam-ranh, où elle a dû, pour éviter des complications plus sérieuses, régler sa conduite d'après les doctrines anglaises, il est permis de se demander si la France pourra suivre encore à l'avenir, ses traditions nationales, en matière de Neutralité. Ne devra-t-elle pas, elle aussi, à l'instar des autres nations, subir l'influence des Règles britanniques ?

C'est qu'en effet, l'opinion de la puissante Angleterre ne saurait être quantité négligeable dans l'unification du Droit maritime, et spécialement du droit de la Neutralité, que vont entreprendre les nations. Pareille tâche ne peut se faire sans elle et contre elle ; pareille réforme ne peut être décisive sans son assentiment. Et quand les doctrines de cette puissance répondent le mieux à la notion moderne de la Neutralité, quand elles sont, d'ores et déjà, pleinement adoptées par la plupart des Etats, il y a tout lieu de croire

qu'elles triompheront et dicteront cette codification du Droit maritime, réservée à l'avenir.

Car, pour qui a envisagé, comme nous espérons l'avoir fait au cours de cette étude, dans un esprit d'impartialité absolue, abstraction faite de tout préjugé national, les diverses doctrines élaborées par les Etats modernes en matière de Neutralité; pour le théoricien qui a le devoir de rechercher avant tout la vérité pure, il faut bien reconnaître qu'en l'état actuel du Droit des gens, la doctrine anglaise est la plus conforme à l'idée même de Neutralité, dont elle apparaît comme le corollaire logique et indispensable. Mais, s'il lui est permis de trouver que la doctrine française, n'est plus en harmonie avec les conditions de la guerre moderne; s'il lui est permis de préférer la théorie anglaise, qu'il aura jugée abstraitement supérieure et plus voisine de l'idéal international, il ne doit pas se dissimuler que l'Angleterre a affirmé, en matière de Neutralité, une doctrine théoriquement préférable, par pur intérêt national sans nul souci immédiat de faire progresser la science du Droit public.

Il est arrivé fréquemment, en effet, au cours des siècles, que les progrès du Droit international ont été déterminés par l'intérêt de telle ou telle puissance qui soutenait, dans l'unique but de servir sa politique nationale, des théories plus juridiques. C'est ainsi qu'en face des prétentions des souverains de la Pentarchie, qui se prévalaient du « Droit public européen » pour affirmer l'idée autocratique en lui donnant une valeur internationale, pour proclamer leur droit de régler souverainement, au mieux de leurs intérêts

dynastiques, les destinées des peuples européens, la doctrine de Monroë, doctrine politique d'intérêt américain avant tout, prit, à l'origine, « la valeur d'un principe de droit public universel et marqua ainsi une importante étape dans les progrès du Droit des gens. Comme la France en 1792, comme l'Italie en 1851, les Etats-Unis affirmèrent en 1823, par intérêt national, un dogme nouveau de Droit international, en déclarant que le droit des gens devait avoir pour principe la reconnaissance de l'indépendance des peuples et non le maintien des suprématies historiques et le règne despotique des dynasties dites légitimes. Par là, la Doctrine de Monroë, comme le principe des Nationalités, fut une forme du principe démocratique, affirmé dans les relations internationales » (1).

De même, l'Angleterre, en élaborant les règles qui serviraient le mieux ses intérêts, en poursuivant un but purement égoïste, est parvenue à se constituer, en matière de Neutralité, le corps de doctrines le plus parfait qui soit à l'heure actuelle.

On pourra peut-être reprocher aux doctrines anglaises de porter le constant reflet de l'esprit politique et juridique de la nation qui les a vues naître. On pourra prétendre qu'elles ont toujours pour but l'intérêt britannique, qu'elles semblent uniquement faites pour maintenir la grandeur maritime de l'Angleterre.

(1) V. la brochure de M. H. MOULIN, *La valeur origininaire de la Doctrine de Monroë et ses rapports avec le « Principe des Nationalités »*, p. 3 (*Atti del congresso internazionale di Science storiche*) (Roma, 1903). Estratto dal vol. IX).

Il n'en est pas moins vrai qu'elles méritent notre attention et forcent notre respect. Car, « elles se distinguent surtout par une vue nette et précise des conditions et des nécessités de la guerre. Elles posent les termes du problème à résoudre ; elles en font comprendre les données. Elles cherchent dans l'observation des faits la source et les raisons des règles juridiques. Elles évitent ainsi des solutions idéales, nous le voulons bien, mais chimériques, auxquelles se laissent trop souvent entraîner les promoteurs de réformes sur le continent. Elles nous ramènent aux réalités, que les jurisconsultes doivent toujours avoir présentes à l'esprit, s'ils ne veulent pas exposer leurs systèmes aux perpétuels démentis de l'expérience ». (1)

VU :

H. MOULIN.

VU :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 20 juin 1906.

Le Recteur de l'Académie,

E. BOIRAC.

(1) Ch. DUPUIS : *Le droit de la guerre maritime*, d'après les doctrines anglaises contemporaines, p. IX de la préface.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les conditions modernes de la guerre maritime et les « Politiques mondiales » des Etats</i>	21
CHAPITRE II. — <i>L'asile et la relâche en port neutre</i>	47
§ 1. Le passage sur terre et le passage sur mer, en pays neutre	47
§ 2. L'admission des navires de guerre belligérants en port neutre, le système anglais et le système français.	50
§ 3. La relâche en port neutre des navires accompagnés de prises	77
§ 4. L'asile aux corsaires et aux insurgés	81
§ 5. Règles à observer par les navires belligérants en port neutre	86
CHAPITRE III. — <i>Le ravitaillement en port neutre</i>	93
§ 1. Obligation pour l'Etat neutre d'imposer à ses ressortissants le respect de la Neutralité	93
§ 2. Les enrôlements de matelots étrangers	95
§ 3. Les ventes ou fournitures de navires équipés pour la guerre	98
§ 4. La contrebande de guerre	101
1) Les fournitures d'armes et de munitions	108
2) Les fournitures de vivres, d'eau	111
3) Les fournitures de charbon, la théorie anglaise du refus de charbon	117
CHAPITRE IV. — <i>Les ports neutres « Bases d'opérations navales » ; le stationnement prolongé dans les eaux neutres ; l'incident de la baie de Cam-ranh (avril-mai 1905)</i>	151
CONCLUSION	179

